

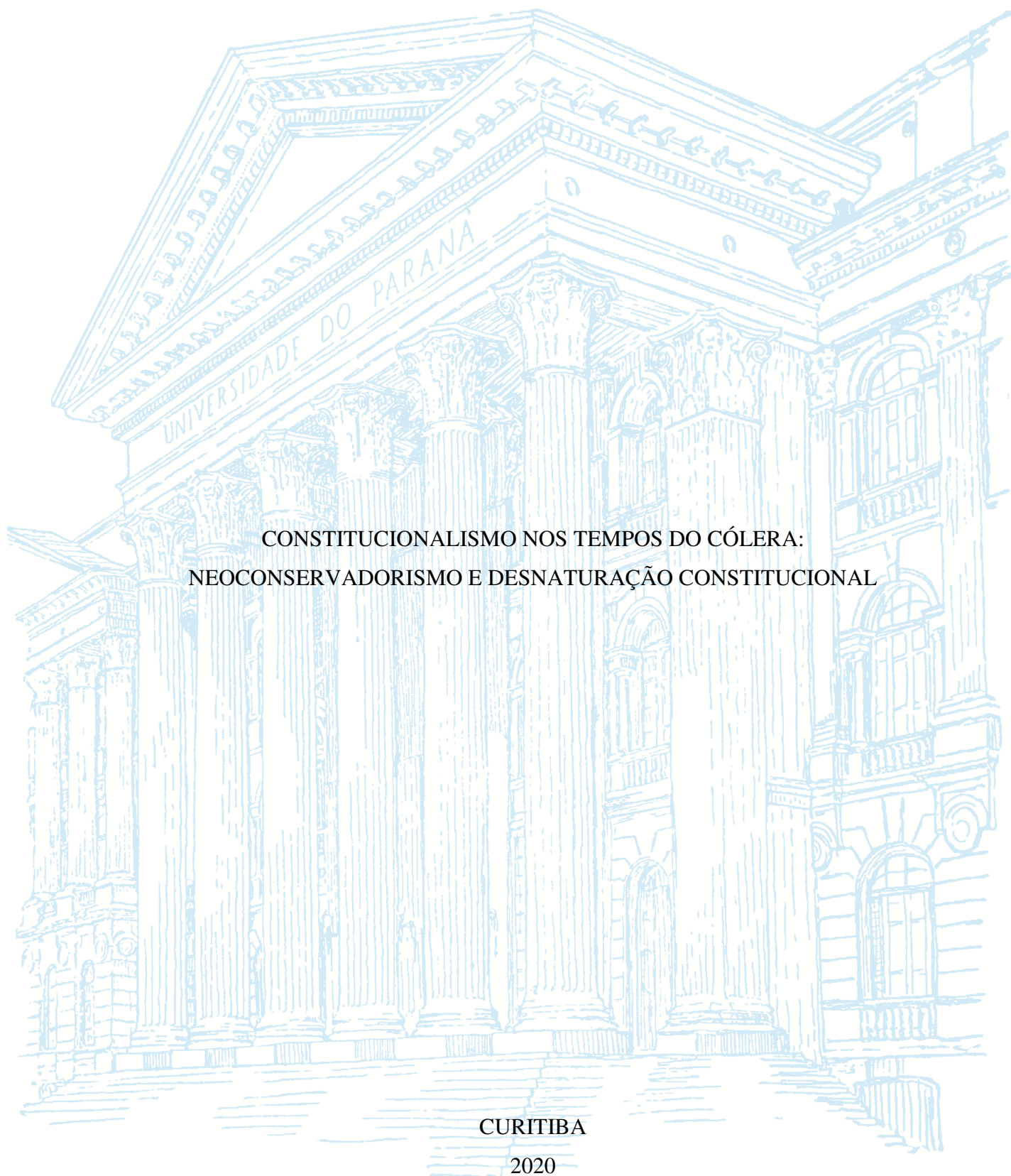
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LETÍCIA REGINA CAMARGO KREUZ

CONSTITUCIONALISMO NOS TEMPOS DO CÓLERA:
NEOCONSERVADORISMO E DESNATURAÇÃO CONSTITUCIONAL

CURITIBA

2020



LETÍCIA REGINA CAMARGO KREUZ

CONSTITUCIONALISMO NOS TEMPOS DO CÓLERA:
NEOCONSERVADORISMO E DESNATURAÇÃO CONSTITUCIONAL

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Direito do Estado, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2020

K92c

Kreuz, Letícia Regina Camargo

Constitucionalismo nos tempos do cólera:
neoconservadorismo e desnaturação constitucional [meio
eletrônico] / Letícia Regina Camargo Kreuz. - Curitiba, 2020.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor
de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.
Curitiba, 2020.

Orientadora: Eneida Desiree Salgado.

1. Constitucionalismo. 2. Impeachment. 3. Poder legislativo.
4. Direito constitucional. I. Salgado, Eneida Desiree. II. Título.
III. Universidade Federal do Paraná.

CDU 342

Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB-9/1626

ATA Nº116

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM DIREITO

No dia dezoito de novembro de dois mil e vinte às 14:00 horas, na sala REMOTA, CONFORME AUTORIZA PORTARIA 36/2020-CAPES, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **LETÍCIA REGINA CAMARGO KREUZ**, intitulada: **CONSTITUCIONALISMO NOS TEMPOS DO CÓLERA: neoconservadorismo e desnaturação constitucional**, sob orientação da Profa. Dra. ENEIDA DESIREE SALGADO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ENEIDA DESIREE SALGADO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC), EMÍLIO PELUSO NEDER MEYER (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS), DANIEL WUNDER HACHEM (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), DIEGO WERNECK ARGUELHES (INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela **APROVAÇÃO**. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ENEIDA DESIREE SALGADO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 19 de Novembro de 2020.

Assinatura Eletrônica
19/11/2020 18:35:58.0
ENEIDA DESIREE SALGADO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
20/11/2020 12:03:02.0
LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC)

Assinatura Eletrônica
20/11/2020 09:23:23.0
EMÍLIO PELUSO NEDER MEYER
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS)

Assinatura Eletrônica
20/11/2020 11:30:37.0
DANIEL WUNDER HACHEM
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
19/11/2020 18:39:16.0
DIEGO WERNECK ARGUELHES
Avaliador Externo (INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **LETÍCIA REGINA CAMARGO KREUZ** intitulada: **CONSTITUCIONALISMO NOS TEMPOS DO CÓLERA: neoconservadorismo e desnaturação constitucional**, sob orientação da Profa. Dra. ENEIDA DESIREE SALGADO, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 19 de Novembro de 2020.

Assinatura Eletrônica
19/11/2020 18:35:58.0
ENEIDA DESIREE SALGADO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
20/11/2020 12:03:02.0
LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC)

Assinatura Eletrônica
20/11/2020 09:23:23.0
EMÍLIO PELUSO NEDER MEYER
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS)

Assinatura Eletrônica
20/11/2020 11:30:37.0
DANIEL WUNDER HACHEM
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
19/11/2020 18:39:16.0
DIEGO WERNECK ARGUELHES
Avaliador Externo (INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA)

AGRADECIMENTOS

*Tem os que passam
e tudo se passa
com passos já passados*

*tem os que partem
da pedra ao vidro
deixam tudo partido*

*e tem, ainda bem,
os que deixam
a vaga impressão
de ter ficado*

– Alice Ruiz, “Dois em um”, 2008.

Quatro anos de doutorado levam tempo demais a passar e acabam muito rápido. É um período de alegrias e tristezas intensas, em que a dúvida é a única certeza. As pessoas que eu amo me fizeram seguir, mesmo nos períodos de insegurança. A elas, dedico os últimos quatro anos, as pesquisas, as reflexões e esta tese, que é uma pequena parcela do que vivemos, mas tão importante para o encerramento.

À Universidade Federal do Paraná, minha *alma mater*, por tudo que eu sou e sei. O ensino público, gratuito e de qualidade muda o mundo.

À minha família, pela paciência e apoio. Silvia e Artemio, que me ensinaram o pensamento crítico, que me ensinaram o que é ter um coração imenso, cheio de amor, verdadeiros cristãos em tudo que fazem. Julia e Leonardo, que tornaram minha vida melhor quando nasceram e tornam ela cada dia mais engraçada. Obrigada por tanto amor, cumplicidade e comédia. Dada e Carol, que sempre alegam meus dias. Às famílias Camargo e Kreuz, especialmente meus avós, Rute e Wilson, Romeo e Maria, por todo o amor e orgulho que sempre manifestaram. Ao Jairo, meu primo querido. Aos amigos Norberto Back e André Blatt, que ouviram e incentivaram esta pesquisa com muito carinho.

À minha orientadora, Eneida Desiree Salgado, maior exemplo de pesquisadora, amiga e professora que a academia pode fornecer. Desiree é sinônimo de liderança pela inspiração.

Aos professores Daniel Wunder Hachem e Emerson Gabardo, que formam com a Desiree o melhor trio de orientadores, por todos os ensinamentos junto ao NINC – Núcleo de Investigações Constitucionais.

Agradeço aos membros da banca, a professora Ligia Maria Silva Melo de Casimiro e os professores Daniel Hachem, Diego Werneck Arguelhes e Emílio Peluso Neder Meyer por aceitarem o convite e por serem inspirações como professores e pesquisadores.

Aos servidores e professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, minha casa desde 2014, obrigada pela dedicação. Agradecimento especial à Vanessa Sayuri Umehara, que só finge ser brava, por sanar todas as dúvidas e os problemas com carinho.

Às amigas e amigos, com a certeza de que o que mais importa é quem está nas trincheiras do nosso lado.

Ao Eduardo Borges Espínola Araújo, por mais de uma década de parceria e apoio. Obrigada por ser o melhor dos amigos.

Às amigas que compartilharam estas dores, Maria Francisca Coutinho e Julia Gitirana, pela paciência, pelas infindáveis conversas sobre a tese (e a ausência dela) e por não desistirem de mim, mesmo quando eu desisti.

À Ana Viana, por ser minha dupla, minha pessoa... e por tudo.

Às mulheres do Instituto Política por.de.para Mulheres, pelas aventuras que enfrentamos juntas.

À Andrea Roloff Lopes, ao Alexandre Godoy Dotta e à Ana Claudia Santano, por tantas portas abertas e pela amizade, sempre acolhedora.

Ao Saulo Lindorfer Pivetta, que, além de amigo, é um dos marcos teóricos desta tese.

Às minhas alunas e alunos da Unibrasil, pelas trocas e aprendizado.

Aos amigos e amigas que estiveram nessa jornada e contribuíram para que ela fosse feliz: Luasses Gonçalves, Bárbara Bertotti, Priscila Stela Pedroso, Evelin Santos, Karolyne Mendes, Priscilla Bartolomeu, Cynthia Juruena, Daniel Castanha de Freitas, João Victor Archegas, Felipe Gussoli, Luiza Portella, Giulia Andrade, William Gallo Aponte, Fábio Santos e Vitor Macedo.

Às amigas que tornaram mais leve o ano mais difícil, Nicole Luy, Alice Dandara Correia, Yasmim Reck, Luana Muniz e Ana Hupfer. Companheirismo tem nomes.

À Dayse Stocklos Malucelli, por me lembrar de quem eu sou quando eu esqueço.

Agradecimento especial aos que doaram gentilmente seu tempo e consideração revisando este trabalho (em um domingo!): Ana Viana, Erick Nakamura, José Armando Ponte Dias Júnior, João Guilherme Walski de Almeida, Lucas Bossoni Saikali e Eduardo Borges. Também à minha irmã, Julia Kreuz, eterna revisora de abstracts.

Certamente esqueci pessoas na lista, mas não no coração. Cada pessoa que passou nesses últimos quatro anos deixou um pouco de si. Foi uma alegria poder compartilhar esse tempo.

E como agradecer é mais sobre o que nós sentimos que sobre o que os outros entendem, agradeço aos quatro seres que não entendem absolutamente nada do que esse momento significa, mas acompanharam a escrita de cada palavra desta tese, com apoio moral inigualável. Luke, Champion, Nenê e Dudu, que jamais lerão nada disso, mas fazem parte de mim, com todo meu amor.

O fim é só um novo ponto de partida. Ainda bem.

É caminhando que se abrem os caminhos.

*“A sabedoria é algo que quando nos bate
à porta já não nos serve para nada.”*

O Amor nos Tempos do Cólera – Gabriel García Marquez

RESUMO

O Brasil passa por uma crise político-constitucional desde a segunda década do século XXI, tendo vivenciado um processo de desnaturação constitucional, movimento de desconfiguração dos pressupostos do constitucionalismo da Nova República. O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff foi uma estratégia para retomada do poder de grupos opositoristas. Aliada a ela, cresceu no Congresso Nacional o neoconservadorismo, pautado no neoliberalismo econômico, conservadorismo nos costumes e fundamentalismo religioso. O cenário de quebra de confiança política contra a presidenta no Congresso Nacional permitiu a abertura do procedimento por crime de responsabilidade, mediante acusações insuficientes para a condenação. O *impeachment* foi uma manifestação do jogo duro constitucional, que significa a utilização política de instrumentos jurídicos para uma finalidade específica. A partir de uma inovação de entendimento do Tribunal de Contas da União aplicada retroativamente para recomendar a rejeição das contas da presidenta, criou-se um simulacro de legalidade para a concretização do impedimento. O instituto, considerado de natureza jurídico-política pela doutrina majoritária, sofreu mutação constitucional, tornando-se instrumento análogo à moção de desconfiança pelo Poder Legislativo. Tal operação abriu espaço para mudanças constitucionais tais como a imposição do Teto de Gastos Públicos e a Reforma da Previdência, além da Reforma Trabalhista, que impacta diretamente na proteção ao direito social do trabalho estabelecida pelo art. 7º da Constituição, em processo de desconstitucionalização. A hipótese é de que estas alterações constitucionais, formais e informais, geram a desnaturação da Constituição de 1988. Diante de uma carência de sistematização em relação a evidências do fenômeno, justifica-se a realização da pesquisa. A escolha pela expressão “desnaturação” ocorre por haver uma quebra dos pressupostos democráticos, pretensamente consolidados, movimento paralelo às alterações em relação aos direitos sociais, de forma que a Constituição passa, de 2016 em diante, a assumir caráter cada vez menos social e menos democrático. Os argumentos são construídos por meio de pesquisa empírica quanto ao papel dos partidos políticos em cada uma dessas mudanças jurídico-constitucionais. São trabalhados, inicialmente, os pressupostos teóricos do constitucionalismo e as bases da Constituição de 1988; em um segundo momento, a análise recai sobre o Congresso Nacional, avaliando o seu papel, a natureza do *impeachment* e a ascensão do neoconservadorismo; em seguida, é feita análise sobre o contexto político brasileiro da reeleição de Dilma Rousseff ao seu impedimento; por fim, aborda-se o *impeachment* como jogo duro constitucional e a mutação sofrida pelo instituto, culminando no conceito de desnaturação constitucional configurado por meio das alterações formais e informais à Constituição. A metodologia empregada é lógico-dedutiva. A conclusão é de que os grupos políticos da direita brasileira, marcados por setores neoconservadores, se aproveitaram de um instrumento jurídico previsto no ordenamento como forma de imprimir um “jogo duro constitucional” contra a presidenta e, a partir daí, promover mudanças substanciais de caráter neoliberal na ordem constitucional, que perde força normativa e identidade. A desnaturação constitucional está configurada, porquanto evidenciadas as alterações descaracterizantes do projeto constituinte de 1988, mas se defende ser possível a renaturação, a partir da repactuação dos pressupostos de proteção de direitos sociais e de constitucionalismo democrático.

Palavras-chave: desnaturação constitucional; impeachment; jogo duro constitucional; neoconservadorismo; desconstitucionalização.

ABSTRACT

Brazil has been going through a political-constitutional crisis since the second decade of the 21st century, having experienced a process of constitutional denaturation, a movement of disfiguration of the basis of the New Republic's constitutionalism. The impeachment of President Dilma Rousseff was a strategy of opposition groups to retake political power. Allied to it, neoconservatism grew in Congress, based on economic neoliberalism, conservatism in customs and religious fundamentalism. The scenario of breach of political confidence against the president in Parliament allowed the opening of the procedure for a crime of responsibility, through insufficient charges for the conviction. Impeachment was a manifestation of constitutional hardball, which means the political use of legal instruments for a specific purpose. Based on an innovation in the understanding of the Federal Court of Auditors, applied retroactively to recommend the rejection of the president's accounts, a simulacrum of legality was created to implement the impeachment. The institute, considered to be of a juridical-political nature by the majority doctrine, underwent an informal constitutional change, becoming an instrument analogous to the motion of distrust by the Legislative Power. Such operation created space for constitutional changes such as the imposition of the Public Expenditure Ceiling and the Pension Reform, in addition to the Labor Reform, which directly impacts the protection of the social labor law established by art. 7 of the Constitution, in a process of deconstitutionalization. The hypothesis is that these constitutional changes, both formal and informal, generate the denaturation of the 1988 Constitution. The lack of systematization in relation to evidence of the phenomenon justifies the development of this research. The choice for the expression "denaturation" occurs because there is a breakdown of democratic assumptions, supposedly consolidated, a movement parallel to the changes in relation to social rights, so that the Constitution, from 2016 onwards, takes on an increasingly less social and less democratic support. The arguments are constructed through empirical research concerning the role of political parties in each of these legal-constitutional changes. Initially, the theoretical assumptions of constitutionalism and the bases of the 1988 Constitution are explored; in a second step, the analysis focuses on the National Congress, evaluating its role, the nature of impeachment and the rise of neoconservatism; then, an analysis is constructed with regards to the Brazilian political context of Dilma Rousseff's reelection to her impeachment; finally, impeachment is addressed as a form of constitutional hardball and we analyze the informal change suffered by the institute, culminating in the concept of constitutional denaturation configured through formal and informal changes to the Constitution. The methodology employed is logical-deductive. The conclusion is that the political groups of the Brazilian right, marked by neoconservative sectors, took advantage of a legal instrument legally foreseen as a way to print a "constitutional hardball" against the president and, from there, to promote substantial neoliberal changes in the constitutional order, which loses normative force and identity. Constitutional denaturation is present, as evidenced by the uncharacteristic changes of the 1988 constituent project, but it is argued that renaturation is possible, based on the renegotiation of the assumptions for the protection of social rights and democratic constitutionalism.

Keywords: constitutional denaturation; impeachment; constitutional hardball; neoconservatism; deconstitutionalization.

RESUMÉ

Le Brésil traverse une crise politico-constitutionnelle depuis la deuxième décennie du XXI^e siècle, à la suite d'un processus de dénaturation constitutionnelle, un mouvement de non-configuration des hypothèses de constitutionnalisme dans la Nouvelle République. La déposition de la présidente Dilma Rousseff était une stratégie pour reprendre le pouvoir des groupes d'opposition. Allié à cela, le néoconservatisme s'est développé au Congrès national, basé sur le néolibéralisme économique, le conservatisme dans les coutumes et le fondamentalisme religieux. Le scénario d'abus de confiance politique contre la présidente au Congrès national a permis l'ouverture de la procédure pour délit de responsabilité, faute de charges suffisantes pour la condamnation. La mise en accusation était une manifestation du jeu constitutionnel difficile, c'est-à-dire, l'utilisation politique d'instruments juridiques dans un but précis. Sur la base d'une innovation dans la compréhension de la Cour fédérale des comptes appliquée rétroactivement pour recommander le rejet des comptes du président, un simulacre de légalité a été créé pour mettre en œuvre l'*impeachment*. L'institut, considéré comme de nature juridico-politique par la doctrine majoritaire, subit un changement constitutionnel, devenant un instrument analogue à la motion de méfiance du pouvoir législatif. Cette opération a ouvert un espace pour des changements constitutionnels tels que l'imposition du plafond des dépenses publiques et la réforme des retraites, en plus de la réforme du travail, qui a un impact direct sur la protection du droit du travail social établi par l'art. 7 de la Constitution, dans un processus d'inconstitutionnalisation. L'hypothèse est que ces changements constitutionnels, formels et informels, génèrent la dénaturation de la Constitution de 1988. Compte tenu du manque de systématisation par rapport aux preuves du phénomène, il est justifié de mener la recherche. Le choix de l'expression «dénaturation» intervient parce qu'il y a effondrement des présuppositions démocratiques, prétendument consolidées, mouvement parallèle aux changements relatifs aux droits sociaux, de sorte que la Constitution, à partir de 2016, prend un caractère de moins en moins social et de moins en moins démocratique. Les arguments sont construits à partir de recherches empiriques sur le rôle des partis politiques dans chacun de ces changements juridico-constitutionnels. Au départ, les hypothèses théoriques du constitutionnalisme et les bases de la Constitution de 1988 sont élaborées; dans un second temps, l'analyse revient au Congrès national, évaluant son rôle, la nature de la destitution et la montée du néoconservatisme; puis, une analyse est faite du contexte politique brésilien de la réélection de Dilma Rousseff à son *impeachment*; enfin, la mise en accusation est abordée comme un jeu constitutionnel difficile et la mutation subie par l'institut, culminant dans le concept de dénaturation constitutionnelle configuré par des changements formels et informels de la Constitution. La méthodologie utilisée est logique-déductive. La conclusion est que les groupes politiques de la droite brésilienne, marqués par des secteurs néo-conservateurs, ont profité d'un instrument juridique prévu dans l'ordonnance comme moyen d'imprimer un «hardball constitutionnel» contre la présidente et, à partir de là, de promouvoir des changements substantiels de caractère néolibéral dans l'ordre constitutionnel, qui perd sa force normative et son identité. La dénaturation constitutionnelle est configurée, comme en témoignent les changements inhabituels du projet constitutif de 1988, mais on soutient que la renaturation est possible, basée sur la renégociation des hypothèses de protection des droits sociaux et de constitutionnalisme démocratique.

Mots clés: dénaturation constitutionnelle; impeachment; harball constitutionnel; néoconservatisme; inconstitutionnalisation.

LISTA DE SIGLAS

(organizadas em ordem alfabética)

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU – Advocacia-Geral da União

DC – Democracia Cristã

DEM – Democratas

LGBTQ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Queer

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

NOVO – Partido Novo

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PATRI – Patriotas

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCO – Partido da Causa Operária

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEN – Partido Ecológico Nacional

PFL – Partido da Frente Liberal

PGT – Partido Geral dos Trabalhadores

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PMB – Partido da Mulher Brasileira

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PMR – Partido Municipalista Renovador

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPL – Partido Pátria Livre

PPR – Partido Progressista Reformador

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PRONA – Partido da Reconstrução da Ordem Nacional
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PRP – Partido Republicano Progressista
PRS – Partido das Reformas Sociais
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSN – Partido da Solidariedade Nacional
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PST – Partido Social Trabalhista
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PTR – Partido Trabalhista Renovador
PV – Partido Verde
REDE – Rede Sustentabilidade
SD – Solidariedade
STE – Tribunal Superior Eleitoral
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Tabela 1 - Partidos Políticos Brasileiros (1986-2018) de acordo com a orientação esquerda-direita.....	62
Tabela 2 - Frequências das Justificativas dos Deputados ao Votar.....	158
Tabela 3 - Porcentagens das Justificativas Segundo o Voto	162
Gráfico 1 – Número de representantes da Câmara dos Deputados de cada espectro político, 1986 a 2018	64
Gráfico 2 - Votos do processo de impeachment de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados por partido	170
Gráfico 3 - Proporção de votos no processo de impeachment de Dilma Rousseff segundo critério ideológico do partido das deputadas	171
Gráfico 4 - Quantidade de votos dos deputados por pauta.....	231
Gráfico 5 - Votação PEC do Teto de Gastos Públicos – Votos por partido na Câmara.....	234
Gráfico 6 - Votação Reforma Trabalhista – Votos por partido na Câmara.....	241
Gráfico 7 - Votação da "PEC das Domésticas" (PEC n. 66/2012) - Votos por partido na Câmara.....	242
Gráfico 8 - Votação da PEC da Reforma Previdenciária – Votos por partido na Câmara.....	244
Gráfico 9 - Votação da Reforma Previdenciária do Governo Lula – Votos por partido na Câmara.....	245
Gráfico 10 - Grau de satisfação com a democracia brasileira	257

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA LIBERAL: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E AS CRISES CONTEMPORÂNEAS DO MODELO.....	22
<i>1.1. Concepções embrionárias e instrumentos do constitucionalismo democrático</i>	<i>22</i>
<i>1.2. A Constituição de 1988 – bases da redemocratização, do constitucionalismo e os limites aos poderes.....</i>	<i>33</i>
<i>1.3. Transição e consolidação democrática no Brasil pós-1988 – caminhos de redução de desigualdades e pressupostos da democracia</i>	<i>38</i>
<i>1.4. Instabilidades democráticas e as crises no modelo da democracia liberal – pressupostos do momento brasileiro</i>	<i>46</i>
2. CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO: ESTRUTURA, SEPARAÇÃO DE PODERES E BALANÇOS DEMOCRÁTICOS.....	54
<i>2.1. O papel e as funções do Poder Legislativo no constitucionalismo brasileiro.....</i>	<i>54</i>
<i>2.2. A perspectiva do impeachment como instituto de natureza jurídico-política</i>	<i>65</i>
<i>2.3. A perspectiva do impeachment como instituto do aparato sancionador do Estado.....</i>	<i>83</i>
<i>2.4. O novo conservadorismo brasileiro e a sua inserção no Poder Legislativo – família, tradição e propriedade</i>	<i>94</i>
3. DA REELEIÇÃO À RETIRADA – CONTEXTO, PROCESSO E VIOLAÇÕES NO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF.....	107
<i>3.1. Cenário pós-eleições de 2014: a exposição da fragilidade dos pressupostos democráticos</i>	<i>107</i>
<i>3.2. O processo de impeachment contra Dilma Rousseff e a polarização quanto à qualificação (ou não) das condutas imputadas enquanto crime de responsabilidade.....</i>	<i>117</i>
<i>3.3. A votação da admissibilidade da denúncia contra a presidenta na Câmara dos Deputados</i>	<i>153</i>
<i>3.4. Violações constitucionais e legislativas percebidas no processo de impeachment.....</i>	<i>173</i>

4. DESNATURAÇÃO CONSTITUCIONAL - A CORROSÃO DO SIGNIFICADO DA CONSTITUIÇÃO POR ALTERAÇÕES FORMAIS E INFORMAIS.....	191
<i>4.1. O processo de impeachment contra Dilma Rousseff e o embate entre a configuração de “jogo duro constitucional” e de golpe parlamentar</i>	<i>191</i>
<i>4.2. A mutação constitucional quanto à natureza do instituto do impeachment causada pelo julgamento de Dilma Rousseff</i>	<i>202</i>
<i>4.3. O impacto do Congresso Nacional nos direitos fundamentais sociais pós-2016: o processo de desconstitucionalização de direitos sociais e a desnaturação constitucional</i>	<i>218</i>
<i>4.4. Desnaturação constitucional – ou: o que resta do constitucionalismo brasileiro?</i>	<i>248</i>
CONCLUSÕES.....	264
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	271

INTRODUÇÃO

*A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar.*¹

Crise constitucional é uma expressão constante no cenário jurídico-político brasileiro, especialmente a partir de 2013 e 2014. As manifestações iniciadas em 2013, a princípio focadas na tarifa do transporte coletivo na cidade de São Paulo, mas ampliadas como expressão de uma insatisfação generalizada da população com a representação política e a consequente tentativa da presidenta Dilma Rousseff de contornar a situação com a proposição de uma Constituinte Exclusiva para tratar de reforma política, delinearam o cenário de tensão político-constitucional vivido no país. A reeleição de Dilma à Presidência da República em 2014 gerou uma reação expressiva da oposição derrotada buscando reverter o resultado eleitoral, iniciando com questionamento da autenticidade das urnas eletrônicas, passando por ações junto ao Tribunal Superior Eleitoral e alcançando a organização de um processo de *impeachment* junto ao Congresso Nacional como forma de retirá-la do cargo.

Assim, a partir do uso de um instrumento constitucionalmente previsto, impõe-se uma alteração governamental que estabelece um cenário propício a modificações substanciais na Constituição. Essas mudanças operam especialmente a partir de uma lógica neoliberal de redução do aparato estatal e, com isso, diminuição dos direitos sociais e de seus custos. Ademais, está atrelada ao que se chamou de neoconservadorismo, uma corrente ideológica que combina o neoliberalismo econômico com o conservadorismo nos costumes, pautada ainda por elementos de um fundamentalismo religioso e do combate a pautas vistas como contrárias à família, aos valores morais cristãos e a uma moralidade conservadora.

A pesquisa parte destes elementos para demonstrar o gatilho gerado pelo processo de *impeachment* e o quanto este foi pautado por questões políticas e não jurídicas. As modificações de entendimento do Tribunal de Contas da União, que ensejaram a recomendação de rejeição das contas de Dilma Rousseff em 2015, foram providenciais para o objetivo político de troca presidencial. Desse modo, condutas que há décadas eram consideradas regulares foram enquadradas como violações legais e permitiram seu enquadramento na condição de crimes de responsabilidade, abrindo as portas para a denúncia formulada contra a presidenta. Diante de um cenário de disputas no parlamento e de

¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães*. Data: 05.out.1988.

chantagem pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que tentava escapar de processo junto ao Conselho de Ética da Casa Legislativa, a denúncia foi admitida e o processo colocado em curso, em uma demonstração do que Mark Tushnet chama de “jogo duro constitucional”.

O “jogo duro” é a utilização de mecanismos constitucionais somente quando se tem interesse no resultado e apenas contra sujeitos específicos. As medidas usadas contra oponentes políticos são previstas no ordenamento jurídico, mas aplicadas quando se tem algum tipo de conflito com a outra parte, para miná-la de sua força política ou mesmo afastá-la completamente da disputa. Com isso, em uma espécie de perseguição política legalizada, é possível gerar distorções no sistema democrático e enfraquecer o constitucionalismo.

A partir de então, um contexto que parecia ser de democracia consolidada e de ampliação crescente de direitos sociais dá lugar a um cenário de constitucionalismo fraco, de perda da força normativa da Constituição e de redução sistemática de direitos, com o enxugamento dos valores disponíveis para a promoção de tais direitos. Isso é operado por meio do mesmo grupo político que destituiu a presidenta, um projeto que demandava a troca da presidência para ser realizado, uma vez que ela não aceitaria mudanças neoliberalizantes como as que se seguiram. A pesquisa demonstra, a partir de elementos empíricos, que a utilização do instrumento do *impeachment* em 2016 teve como protagonistas os mesmos partidos que vêm, desde então, promovendo substanciais alterações na Constituição de 1988, a partir de emendas constitucionais, mutação e legislação ordinária, com uma expressiva polarização entre os grupos políticos.

Nesse cenário, a Constituição enquanto um instrumento da separação de poderes e da garantia de direitos altera sua natureza, movimento aqui chamado de desnaturação. Defende-se que a desnaturação é um processo de modificação incremental da Constituição, efetuado por meio de emendas e mutações, promovendo uma alteração de sentido substancial que deturpa a própria razão de elaboração de uma Constituição. Esta variação na natureza da Lei Fundamental faz com que ela deixe de figurar como mecanismo de promoção de valores sociais e de separação de poderes – caminhando justamente contra ideais consubstanciados no próprio texto, como ocorreu com o objetivo constitucional de redução de desigualdades sociais. As mudanças sucessivas levam a uma descrença do conteúdo constitucional, bem como a uma percepção de que ele não é estável ou duro o suficiente para evitar erosão. Diante disso, a Constituição perde força normativa e também força simbólica, tornando-se menos garantidora de direitos. Igualmente, o papel do constitucionalismo frente a crises se

transforma em um elemento apenas discursivo diante de uma realidade de transformações sucessivas.

Para se elaborar este pensamento, a pesquisa desenvolve inicialmente os pressupostos teóricos do constitucionalismo democrático, evidenciando a necessidade de separação dos poderes e de limites ao poder do soberano. Não é possível, no modelo constitucional trabalhado, que um dos ramos estabeleça óbices aos demais, nem que imponha um poder de veto sobre eles. A própria dinâmica da separação dos poderes opera enquanto um garantidor do constitucionalismo, uma vez que agem limitando-se mutuamente e promovendo a possibilidade, ao menos em teoria, de coexistência dentro das suas atribuições constitucionais. A legalidade é um princípio indispensável nessa análise. Ela estabelece os limites de atuação e os pontos de intersecção entre os poderes, garantindo direitos, democracia e repartição de tarefas entre os ramos de poder.

A Constituição de 1988 adota um modelo de constitucionalismo democrático: é pautada por uma democracia liberal que busca, simultaneamente, proteger direitos e permitir um ambiente político plural e livre. O constitucionalismo da redemocratização tem desafios para implantar uma ordem em que a democracia possa se fortalecer, a exemplo das desigualdades sociais e das heranças autoritárias do país, mas havia um cenário de ampliação de direitos e de avanço da consolidação da democracia.

Isso não significa dizer que crises não existiam para além dos períodos examinados aqui. A crise é um cenário de instabilidade que evidencia tensões, seja no campo político, econômico ou jurídico. Pressupõe, no entanto, a possibilidade de retorno a um estágio de “normalidade” ou redução da tensão – ou seja, presume-se que, quando se fala em crise, não se esteja referindo a uma ruptura completa e abandono do sistema constitucional vigente. Nesse contexto, há diversas percepções de instabilidades no modelo de democracia liberal, evidenciadas não apenas no Brasil. Essas experiências já foram chamadas de decadência ou erosão democrática, apodrecimento constitucional, constitucionalismo abusivo, entre outras expressões. O que se vê a partir de uma leitura alargada é que os pressupostos da democracia liberal manifestam crise em várias partes do mundo e que há um esforço doutrinário para salvá-los.

Com isso, a pesquisa adentra nas questões relativas ao Poder Legislativo na ordem constitucional brasileira, de modo a abordar seu papel e suas funções, bem como o protagonismo que este desempenha na fiscalização do Poder Executivo e, com isso, no processo de *impeachment*. É necessário compreender que o papel de fiscalização compõe estrutura necessária para a separação de poderes, mas que este não se confunde com a

possibilidade de intervenção ou veto de um poder sobre o outro. A fiscalização tem relação com o direito sancionador, não com uma dimensão política de perda da confiança do parlamento.

Elabora-se, a partir disso, um panorama do *impeachment* entre as duas principais doutrinas acerca do tema, considerando-o instituto jurídico-político e instituto do direito sancionador, abordando ainda o instituto a partir da negação do seu conteúdo, ou seja, evidenciando não se tratar de *recall* político feito pelo parlamento ou de voto de desconfiança, tal como existente no sistema parlamentarista.

Ainda na esfera do legislativo brasileiro, aborda-se o chamado “novo conservadorismo”, corrente ideológica que combina o conservadorismo moral e o neoliberalismo econômico, marcado pelo fundamentalismo religioso, cuja presença no parlamento se faz sentir e que tem um papel relevante nas alterações constitucionais produzidas nos últimos anos. A família, a tradição, a propriedade privada e a redução do aparato estatal se tornam tônicas do discurso político do grupo neoconservador no Congresso Nacional, traduzindo as alterações que se coloca como desnaturação do texto constitucional.

Para a compreensão acerca da alteração na natureza do processo de *impeachment*, é feita análise sobre o cenário político brasileiro que permitiu seu desenrolar, iniciando com a exposição da fragilidade dos pressupostos democráticos no cenário pós-eleição de 2014, especialmente com a atuação expressiva da oposição no sentido de questionar os resultados e de se utilizar de instrumentos jurídicos para tentar subverter a escolha política de uma maioria de brasileiros. Esse contexto gerou uma polarização acerca do cabimento ou não do processo contra a presidenta, bem como da possibilidade de enquadramento das condutas no rol de crimes de responsabilidade.

A tensão política gerada pelo processo fez emergir duas correntes principais, uma delas decorrente da concordância com os argumentos trazidos pela recomendação do TCU de rejeição das contas e consequente enquadramento da prática como crime de responsabilidade. A outra corrente, contrária ao cabimento do *impeachment*, entendia impossível a aplicação retroativa de novo entendimento como forma de ampliar a incidência dos crimes de responsabilidade, uma vez que representaria uma violação da segurança jurídica e da confiança legítima, além de vislumbrar questões políticas motivadoras do processo como um todo.

As violações jurídicas ocorridas no processo de *impeachment* são examinadas, seja ele considerado jurídico-político ou apenas de caráter jurídico (parte do aparato sancionador do Estado), para se demonstrar duas questões centrais: i. o *impeachment* representou uma

manifestação do chamado “jogo duro constitucional” (*constitutional hardball*), em que instrumentos jurídicos são utilizados apenas contra opositores políticos, como forma de retirá-los do jogo político ou de reduzir a sua influência; ii. a partir desse uso político de um instrumento que deveria ser jurídico, ocorreu uma mutação constitucional na natureza jurídica do instituto, que passou a ser mero instrumento de manifestação da quebra da confiança do Congresso Nacional em relação à presidenta, coberta por um véu de institucionalidade e mascarando as razões políticas para a sua aplicação.

Como mencionado anteriormente, uma vez que o *impeachment* representou o avanço de um neoconservadorismo, essencialmente liberal na economia, há um processo contínuo de alterações constitucionais, com a mudança do seu sentido e das garantias que a Constituição de 1988 trazia principalmente em matéria de direitos sociais. Isso implica em novos contornos do constitucionalismo brasileiro e da configuração de Estado, que se pretendia social e avançava na proteção de direitos e na redução das desigualdades, ainda distante de um ideal de Estado Social pleno. Os retrocessos nesse âmbito acentuaram desigualdades históricas e reverteram o pêndulo democrático.

Assim, a questão a ser verificada ao fim é se ocorre uma crise constitucional, a partir da qual é possível a reversão do quadro instaurado e a retomada de uma concepção mais democrática e mais focada na redução de desigualdades e nas garantias constitucionais, ocorrendo um processo de desdemocratização e desconsolidação do projeto constituinte, que importaria na desnaturação extrema do texto constitucional ao ponto de perder completamente seu sentido e sua força normativa.

Leva-se em conta, nesse ínterim, que as pautas conservadoras avançam no Congresso Nacional, com a inclusão de temas fundados em fundamentalismo religioso e voltado à contenção de direitos das mulheres, da população LGBTQ e de minorias em geral, especialmente com relação a ações afirmativas. Essa onda conservadora está preocupada em garantir os valores morais da família tradicional, cristã, ao mesmo tempo em que impõe pautas neoliberais e a diminuição dos gastos do Estado com a manutenção e garantia de direitos fundamentais.

O processo de perda de significado da Constituição, pautado essencialmente pela inserção de mudanças formais e informais em seu sentido, é gradual e se amplia a partir de políticas populistas, levando a uma descrença na democracia e a uma crescente insegurança quanto à continuidade do texto constitucional de 1988. Este, elaborado com participação popular e focado em um projeto inclusivo e democrático, é colocado em risco.

1. CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA LIBERAL: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E AS CRISES CONTEMPORÂNEAS DO MODELO

*Hoje. 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou.
A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes.
Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão.
E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve,
mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.*²

1.1. Concepções embrionárias e instrumentos do constitucionalismo democrático

A ideia de constitucionalismo originou-se a partir da emergência do Estado moderno, como forma de submeter o poder político ao direito, limitar suas funções, garantir o direito de liberdade às pessoas e estabelecer a separação de poderes. Isso porque é um produto de um momento histórico de ruptura em relação a um contexto de ausência de controles jurídicos do poder do soberano. A Constituição denotaria a afirmação da coletividade e subordinaria o agir estatal, conformando um contexto de legitimação do poder constituinte e dos poderes constituídos.³ A concepção de um Estado que limita a si mesmo, que estabelece suas normas fundamentais e se coloca sob a influência e sob as amarras do direito é um produto histórico, de um momento específico, tendo em vista a necessidade de um novo modelo que fosse capaz de controlar e submeter o próprio Estado aos contornos do direito.

Pietro Costa busca encontrar as origens, as ramificações e as conotações do conceito fundamental do paradigma jurídico contemporâneo do Estado de Direito a partir de uma análise histórica. É preciso destacar os pontos gerais que caracterizam o Estado de Direito: uma interrelação entre o Estado (poder político soberano) e o direito (normas) que confira “vantagens” aos indivíduos; um meio para atingir o fortalecimento da posição dos sujeitos como titulares de direitos, um discurso da cidadania.⁴

² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães*. Data: 05.out.1988.

³ BOLZAN DE MORAIS, José Luis; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. *Constitucionalismo e Cidadania*: por uma jurisdição constitucional democrática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

⁴ COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. (org.) *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198. p. 96

A partir dos séculos XVII e XVIII, começa a se formar uma nova visão do sujeito, dos direitos e da soberania, culminando na condição para o surgimento da expressão “Estado de Direito”. A passagem do “absolutismo” para o liberalismo encontra-se em uma gradual desvinculação dos indivíduos com os “corpos”, bem como na elevação da liberdade relacionada à lei como fundamento essencial do direito. O indivíduo só é livre enquanto age de acordo com a lei, sendo esta capaz de protegê-lo do arbítrio. Tal visão, fundamentada especialmente por Sieyès e Rousseau, põe a soberania nas mãos da nação, que legitimaria a lei e protegeria os direitos naturais do povo (especialmente a liberdade individual e a propriedade privada), valores tipicamente liberais.⁵

“A estrutura clássica do Estado de Direito originada pelo constitucionalismo moderno de fins do século XVIII embasava-se na versão formal do princípio da igualdade, segundo a qual todos devem ser tratados igualmente pelo Direito, mesmo que as pessoas não tenham, entre si, iguais possibilidades de exercitar efetivamente os direitos que lhes são assegurados.”⁶ Assim, como destaca Daniel Hachem, a preocupação estava no estabelecimento de uma noção de igualdade meramente formal.

Canotilho anota que, em uma acepção histórico-descritiva, o constitucionalismo moderno indicaria o movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir de meados do século XVIII, questiona nos planos político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo, ao mesmo tempo, a invenção de uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder político. A Constituição moderna seria, nessa toada, uma ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político. Em uma perspectiva histórica, a Constituição consistiria em um conjunto de regras (escritas ou consuetudinárias) e de estruturas institucionais conformadoras de uma dada ordem jurídico-política em determinado sistema político-social.⁷

A partir do século XIX, portanto, desenvolveu-se a noção de se ter uma Constituição como norma fundamental do Estado, o que garantiria os direitos e liberdades dos indivíduos, a partir da consolidação dos regimes liberais nos Estados Unidos e na Europa pós-revolucionários. “O constitucionalismo foi utilizado, de um lado, para contrapor ao

⁵ COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. (org.) *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198. p. 104-105.

⁶ HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2014. p. 236.

⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 48-49.

contratualismo e à soberania popular, ideias-chave da Revolução Francesa, os poderes constituídos no Estado. De outro, utilizou-se a Constituição contra os poderes do monarca, limitando-os.” O ideal era de se ter na Constituição a contenção dos extremos do poder monárquico, agora estabelecido dentro do Estado e regido por ele, e também da soberania popular. Isso porque o povo em si passa a ser visto como um elemento do Estado. Ainda assim, nesse momento embrionário as Constituições não eram democráticas.⁸

Maurizio Fioravanti evidencia que os próprios direitos individuais, proclamados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa como prévios à autoridade política, são então possíveis e concretos somente na medida em são garantidos em lei. Esta assume características de tal força e autoridade que tornam difícil desafiá-la na esfera jurídica exatamente por ser produto de uma vontade geral, que é diferente da vontade do legislador. Contrariar esta volição geraria uma confusão intolerável sobre a atribuição de poderes soberanos.⁹

Examinando as mudanças trazidas pelas Cartas constitucionais, Luigi Ferrajoli assevera que, com o advento do Estado de Direito, “a relação entre Estado e cidadãos já não é uma relação entre soberano e súditos, mas sim entre dois sujeitos, ambos de soberania limitada”.¹⁰ O princípio da legalidade estatal vincula o sujeito soberano não somente à observância da lei, mas especialmente ao princípio da maioria e aos direitos fundamentais. Assim, a legalidade garante simultaneamente o respeito a uma vontade da maioria e a proteção de direitos fundamentais.

Na concepção de Gustavo Zagrebelsky, é afortunada a expressão “Estado de Direito” na ciência jurídica contemporânea, notadamente a europeia, em especial porque demonstraria a eliminação da arbitrariedade no âmbito da atividade estatal que afeta os cidadãos. O Estado constitucional contém a noção de que a lei vem submetida a uma relação de adequação e subordinação. O direito deve estar adequado com a Constituição, além de ser subordinado a ela, que é um estrato mais alto.¹¹ Assim, “[o] Estado de Direito é um Estado juridicamente vinculado em prol da autonomia individual, sujeito a princípios e regras jurídicas.”¹²

⁸ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: uma relação difícil. *Lua Nova*, n. 61, pp. 5-24, 2004, p. 5.

⁹ FIORAVANTI, Maurizio. *Constitucionalismo: experiencias históricas y tendencias actuales*. Madrid: Editorial Trotta, 2014, p. 32.

¹⁰ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Tradução de Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 28.

¹¹ ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto omite: legge diritti, giustizia*. Torino: Enuandi, 1992.

¹² CASIMIRO, Ligia Maria Melo de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 109-130, out./dez. 2007.

Pietro Costa evidencia o que entende ser uma desnecessidade de “garantias” neste regime político: se a nação legitima as leis, elas não poderiam ser injustas, uma vez que o povo nunca iria propor algo que seria ruim para ele mesmo. O corpo nunca prejudicaria seus membros. Sob tais ideais, a Revolução Francesa veio a convalidar um paradoxal poder absoluto, que apesar de baseado na soberania popular, estava livre de qualquer impedimento ou vínculo, tanto formal como contencioso. Fica clara a estreita relação entre direito e leis, estas emanadas do povo, segundo a concepção do autor.¹³

Essa percepção se confirmaria na medida em que o poder constituinte estabelece níveis de proteção que escapam à volição do povo em eventuais momentos de alteração constitucional. As cláusulas pétreas representam esse conteúdo mínimo de proteção distanciado do arbítrio e da influência das paixões humanas, na medida em que são definidas as prioridades e decisões fundamentais mínimas a serem asseguradas a todas. Esse núcleo do constitucionalismo é como o mastro de Ulisses: uma proteção auto imposta cujo objetivo não é outro senão a proteção das minorias contra atuações apaixonadas das majorias, como inicialmente pensou Jon Elster em “Ulisses e as Sereias”.¹⁴

Assim, o estabelecimento de cláusulas intangíveis às mudanças nas constituições escritas é um padrão de proteção do núcleo constitucional, de compromissos mínimos firmados pelos constituintes, postos a salvo de possíveis alterações, em especial em momentos de tensão social ou de efervescências políticas. As provisões eternas, como chamadas em alguns ordenamentos, provocam a noção de perpetuação da estrutura mínima constitucional através do tempo. Konrad Hesse explica que o núcleo material da Constituição está para além do alcance da modificação constitucional, pois se compõe dos “elementos fundamentais da ordem democrática e estatal-jurídica da Lei Fundamental”.¹⁵ Estas provisões se justificam dada a relevância atribuída pelo sistema jurídico, a noção de preservação do núcleo constitucional, a expressão de valores fundamentais do sistema e a própria dimensão de transformação em relação à ordem anterior, superada por um novo texto constitucional.

Na Inglaterra, a pré-história do Estado de Direito se deu de forma distinta: depois da guerra civil e da “Revolução Gloriosa”, a ordem político-jurídica não se fundamenta na vontade do monarca ou mesmo da nação em si, mas em uma partilha da soberania com uma tradição memorável, desenvolvida através do tempo que impõe “um conjunto de regras e de

¹³ COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. (org.) *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198. p. 105.

¹⁴ ELSTER, Jon. *Ulysses and the sirens: studies in rationality and irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

¹⁵ HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2. ed. Tradução Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

princípios com o qual o poder político deve acertar contas”; é o primado da *common law*. A ordem é estabelecida com uma interação constante entre a ação dos sujeitos com algumas regras constitutivas (os direitos naturais lockeanos, ou seja, propriedade, vida e liberdade)¹⁶, ao passo que o poder político faz intervenções de fora com o intuito de regulamentar tais regras.¹⁷

Vera Karam de Chueiri e Miguel Gualano de Godoy identificam que a origem do constitucionalismo se dá nos Estados Unidos, com a noção de *rule of law*, importando na preservação de determinadas regras jurídicas fundamentais com o potencial de limitar o poder estatal. “Daí, o constitucionalismo adquire uma posição mais robusta, em que o governo, além de se encontrar limitado, assim está a partir de normas jurídico-constitucionais, requerendo em geral um texto escrito, ainda que tal requisito não seja absolutamente necessário.” A Constituição expressa simultaneamente um ser e um dever-ser, com a necessidade de critérios mais rígidos para sua mudança.¹⁸

O foco da análise de Pietro Costa no que concerne aos Estados Unidos, considerado com uma terceira via de constitucionalismo (para além do francês e do inglês), uniu a herança do *common law* inglês com preocupações típicas francesas: a construção de uma constituição para validar os direitos de forma positivada é um bom exemplo disso. Os estadunidenses criaram uma constituição não para combater o feudalismo, mas sim contra uma soberania hostil provida da metrópole inglesa. Demonstraram uma precoce percepção do perigo da ausência de limites à vontade da maioria, encontrando como solução o federalismo e o equilíbrio de poderes, com um papel central nos juízes do direito, que tem a função de controlar a atividade legislativa para que certos princípios constitucionais sejam sempre observados.¹⁹

O modelo estadunidense de constituição, na visão de Canotilho, assenta-se na ideia da limitação normativa do domínio político através de uma lei escrita, uma carta política do Estado, condensadora dos princípios fundamentais da comunidade política e dos direitos dos particulares. A Constituição não é um contrato entre governantes e governados, mas sim um

¹⁶ LOCKE, John. *Segundo tratado o sobre o governo civil*: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis: Vozes, 1994.

¹⁷ COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. (org.) *O Estado de Direito*: história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198. p. 109.

¹⁸ CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de. Constitucionalismo e Democracia – soberania e poder constituinte. *Revista Direito GV*, São Paulo, 6(1), p. 159-174, jan.-jun. 2010, p. 166.

¹⁹ COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. (org.) *O Estado de Direito*: história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198. p. 112-113.

acordo firmado pelo povo no seio do povo a fim de se criar e constituir um “governo” vinculado à lei fundamental.²⁰

O constitucionalismo depende, portanto, do controle do poder do soberano, de pluralidade e liberdade política, com a devida separação do espaço público em relação ao religioso. O Estado de Direito é o sistema no qual a arbitrariedade não poderia imperar, uma vez que pautado na Constituição, um documento no qual se instituem os padrões mínimos de atuação estatal. Não há como estabelecer um sistema cujo mote é a eliminação de arbítrios e se permitir que este seja operado para além do texto constitucional. No entanto, apenas a submissão do Estado ao direito posto se mostrou insuficiente, fazendo necessária a inserção do elemento democrático, como se verá a seguir.

A tentativa de conciliar o constitucionalismo com a democracia (enquanto possibilidade de cidadãos participarem igualmente na escolha de representantes) passa a ser uma tônica do constitucionalismo, com expressão na Constituição mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919. A democracia, apesar de implicar aceitação de princípios fundamentais, não exclui o pluralismo e o conflito de perspectivas políticas, de ideologias. O século XX é o século da gênese das Constituições democráticas, começando pela Constituição alemã em Weimar em 1919, passando pela fase decisiva das Constituições do último período pós-guerra, como as francesas de 1946 e 1958, a italiana de 1948 e até a alemã *Grundgesetz* de 1949.²¹ No Brasil, essa perspectiva esteve presente na Constituição de 1946, uma Carta que se propôs democrática e protetiva de direitos fundamentais, assim como no texto constitucional de 1988.²²

Após a Segunda Guerra Mundial, em resposta aos momentos autoritários e violadores de direitos ocorridos anteriormente, uma nova ordem constitucional começa a se projetar, e o Estado de Direito tem papel fundamental: diferente daquele liberal-constitucional oitocentista, é hierarquizado, permitindo o controle de constitucionalidade das leis, além de agasalhar novos direitos aos sujeitos, especialmente os direitos sociais.

O segundo pós-guerra traz essa noção de Constituição não apenas normativa, mas também política. Elas englobam a organização do Estado e também a legitimação do poder, abrangendo toda a sociedade. Vale dizer, não se restringem apenas ao Estado. A ideia que

²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 54-55.

²¹ FIORAVANTI, Maurizio. *Constitucionalismo: experiencias históricas y tendencias actuales*. Madrid: Editorial Trotta, 2014. p. 54.

²² GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 45, n. 178, abr./jun. 2008, pp. 105-129.

passa a prevalecer é a de Constituição como totalidade, em uma dimensão dinâmica e politizada, com o predomínio de Constituições sociais/programáticas.²³

Para Eneida Desiree Salgado, a “noção de Constituição se vincula indissociavelmente à noção de liberdade e de liberdades. Sua formulação por um documento solene, escrito e protegido contra alterações cotidianas, revela a intenção de proteção de um conjunto de direitos e garantias, bem como o estabelecimento da organização e do funcionamento do Estado”.²⁴ O produto dessa Constituição, o Estado que ela constitui, está marcado pela limitação e organização do poder e dos órgãos de soberania.

Pietro Costa mostra como a perspectiva de Estado de Direito teve – e tem – conotações diferentes em locais e períodos diferentes, de forma que o paradigma atual se apresenta de modo diferente em relação a outros Estados de Direito. Todavia, em comum nessas teorizações, tal conceito “é uma tentativa de compor o absoluto poder do soberano com a tutela de uma esfera jurídica individual subtraída ao despotismo da vontade”. O poder soberano limitado é uma garantia deste modelo.²⁵

A promoção de uma separação de poderes, ainda que formal, foi um avanço nessa percepção de contenção do poder do soberano – aqui, o Estado detentor da soberania. A partir da ideia de vigilância simultânea dos poderes entre si e de trabalho de forma concatenada, não haveria a possibilidade de um indivíduo governar sozinho, sendo necessária a atuação conjunta e minimamente harmoniosa para o pleno desenvolvimento das funções estatais.

O Estado Democrático de Direito, portanto, está baseado não apenas no respeito a direitos individuais, mas na promoção de outros direitos fundamentais e na decisão coletiva por aquilo que é fundamental.²⁶ Leva em consideração a limitação do poder e o estabelecimento de “regras do jogo”, a partir dos pressupostos elementares de organização do Estado e de normatização das condutas e pela divisão dos poderes entre três ramos, de forma a não permitir que um único indivíduo possa dominar os demais – ou que um único poder possa ultrapassar as competências que lhe foram atribuídas. O constitucionalismo se apresenta essencialmente enquanto pacto de separação de poderes e de garantias dos sujeitos – e os

²³ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: uma relação difícil. *Lua Nova*, n. 61, pp. 5-24, 2004, p. 9.

²⁴ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR – Orientador: Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho. 345p. 2010. p. 15.

²⁵ COSTA, Pietro. *O Estado de Direito: uma introdução histórica*. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. (org.) *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198. p. 195.

²⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 63-64.

poderes constitucionais não podem ser concebidos sem essa salvaguarda de direitos, que pressupõe os poderes divididos.²⁷

Salgado alerta, ainda, que as constituições precisam de conteúdo próprio, do contrário se tornam inúteis. “A Constituição, documento escrito, solene, formal, deve carregar consigo um conteúdo determinado, ainda que mínimo, sob pena de não significar coisa alguma. O constitucionalismo resolve essa dinâmica entre alteração e permanência a partir da previsão de mudança do texto constitucional, geralmente com a reserva de determinadas matérias: a ideia de Direito.”²⁸

Para Rubens Casara, o conteúdo essencial do conceito de Estado Democrático de Direito é justamente a proteção de direitos fundamentais dentro de uma estrutura de limitação de poderes. “Por Estado Democrático de Direito entende-se um estado constitucional, em que os direitos e as garantias fundamentais de cada pessoa não podem ser afastados ao bel-prazer dos agentes estatais.” Assim, há uma combinação de elementos fundantes dessa estrutura, que alia a limitação de poderes à proteção de direitos constitucionalmente prevista. O problema, na visão do autor, é que os limites ao exercício do poder são meramente formais.²⁹

Um ponto em comum dentre as várias concepções de Estado de Direito é a contenção da arbitrariedade. “Em uma sociedade aberta e pluralista, que ofereça espaço para ideais concorrentes acerca do bem público, a noção de Estado de Direito se torna uma proteção comum contra o poder arbitrário.”³⁰ Assim, a generalidade e a aplicação imparcial da lei são virtudes internas desse modelo e associam-se a uma dimensão da igualdade formal obtida pela cidadania.

O século XX esteve marcado, portanto, pela percepção da Constituição não apenas como um documento jurídico-normativo, mas também, e essencialmente, político. A composição do Estado de Direito se altera através do tempo, pois o contexto político sofre mudanças. Os freios ao soberano passam a uma preocupação também com consequências do

²⁷ PAUPERIO, Machado A. Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 17, n. 67, jul./set., 1980. p.112.

²⁸ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR – Orientador: Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho. 345p. 2010. p. 89.

²⁹ CASARA, Rubens R.R.. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 60.

³⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de Direito. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/78/edicao-1/estado-de-direito>. Acesso em 02.jul.2020.

direito posto e não apenas com a manutenção da ordem. Esse pós-positivismo emergente abriu espaço e importância aos princípios constitucionais e a um conteúdo mais axiológico.

O Estado de Direito vai exigir uma separação das funções estatais típicas em diferentes órgãos de soberania, mediante controle recíproco de atuação e como forma de garantir a limitação do poder, nos limites impostos pela Constituição.³¹ Não haveria espaço para tolerância de atuações desmedidas, para além da previsibilidade normativa, uma vez que isso violaria o próprio pressuposto do constitucionalismo: a limitação do poder do soberano mediante estabelecimento de padrões de atuação estatal. Para Casara, “[n]o Estado Democrático de Direito busca-se limitar os espaços de arbítrio e opressão, em especial em razão da incidência do princípio da legalidade estrita. Por legalidade estrita entende-se a técnica legislativa que se dirige a disciplinar e limitar o mais rigidamente possível o exercício dos poderes estatais e, principalmente, a violência institucional, por meio da determinação normativa de seus pressupostos.”³²

Na concepção de Lígia Maria Silva de Melo, a segurança jurídica tem importância ímpar, na medida em que “a certeza de que o Estado de Direito lhe possibilita certezas, que a ordem jurídica estabelecida possui credibilidade, já que o Direito se justifica para dar segurança” àquelas pessoas que estão submetidas à sua ordem.³³ É por essa razão que a própria configuração do Estado Democrático de Direito carece, necessariamente, da observância de princípios garantidores da contenção do poder arbitrário, dentre eles a legalidade, a segurança jurídica e a impessoalidade. Do contrário, o que se tem é a insegurança, a incerteza e o arbítrio.

Silvio Luís Ferreira da Rocha destaca que o “direito propõe-se a ensejar certa estabilidade, um mínimo de certeza, na regência da vida social. Daí o chamado princípio da segurança jurídica, cujo conteúdo prevê que o Direito deve proporcionar a estabilidade e a segurança”.³⁴ É indispensável que o Estado Democrático de Direito estabeleça mecanismos coercitivos de distribuição de responsabilidades e direitos e a segurança é um pilar para se alcançar os requisitos desse Estado. É preciso que se tenha minimamente uma previsibilidade acerca do direito aplicável e das consequências que essa incidência traz para as pessoas.³⁵

³¹ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR – Orientador: Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho. 345p. 2010. p. 59.

³² CASARA, Rubens R.R.. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 20.

³³ MELO, Lígia Maria Silva de. Segurança jurídica: fundamentos do Estado de Direito. *Raízes jurídicas*, Curitiba, v.1, n.1, p. 149-158, jul./dez. 2005, p. 152)

³⁴ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 93.

³⁵ TOMELIN, Georgio. *O Estado jurislador*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 57-58 e p. 75-76.

“Com efeito, o princípio da segurança jurídica, como pilar indissociável do Estado Democrático de Direito, torna-se um expediente essencial para a defesa da posição jurídica dos indivíduos contra a possibilidade de arbítrio do Estado.”³⁶

Assim, é indispensável ao constitucionalismo que se tenha a limitação do poder, a previsibilidade das relações jurídicas e do que elas produzem, bem como a prevalência de um ideal de confiança legítima entre os sujeitos. Isso ocorre a partir da observância do princípio da legalidade, na necessidade de um direito posto a partir de normas gerais, abstratas, impessoais. Essa conformação não admite manifestações personalistas ou autoritárias, pois representa justamente o oposto disso.³⁷ “No Estado Democrático de Direito busca-se limitar os espaços de arbítrio e opressão, em especial em razão da incidência do princípio da legalidade estrita.” Essa configuração depende da produção normativa através dos órgãos competentes e de forma não casuística.³⁸

O constitucionalismo é instrumento de mediação de conflitos sociais. “As constituições, mais do que um conjunto de normas superiores, são dispositivos que aspiram habilitar a democracia, regular o exercício do poder e estabelecer parâmetros de justiça que devem pautar a relação entre as pessoas e entre os cidadãos e o Estado. Nesse sentido, são mecanismos pelos quais nos comprometemos a enfrentar nossos problemas e coordenar nossos conflitos de forma pacífica.”³⁹ Oscar Vilhena Vieira destaca, portanto, o papel desse suposto paradoxo do constitucionalismo democrático, responsável por conciliar a deliberação, a pluralidade de ideias e a coexistência de sujeitos em um Estado cujo poder não seja ilimitado.

A ideia de democracia não é apenas a de que cada pessoa tem direito a um voto, mas sim a expectativa de futuro, de que em breve essas pessoas serão chamadas a votar novamente.⁴⁰ Robert Dahl, que opera na lógica da igualdade, compreende que “quando um determinado número de membros de uma comunidade se vê como bastante iguais, estando bem qualificados para dar uma palavra em seu governo, está configurada a democracia”.⁴¹ A democracia, portanto, não se relaciona à eleição de uma liderança que se prolongue

³⁶ VALIATI, Thiago Priess. *Segurança Jurídica e Infraestrutura*: a segurança jurídica como dever dos poderes públicos e como direito dos agentes econômicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 11.

³⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 103.

³⁸ CASARA, Rubens R.R.. *Estado pós-democrático*: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 20.

³⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes*: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 10.

⁴⁰ AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 36.

⁴¹ DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 16.

indefinidamente no tempo, sem perspectivas de alteração. Ao contrário, é justamente a possibilidade de decidir reiteradamente sobre o futuro político que garante que uma sociedade possa ser considerada de fato democrática.

Assim, por mais paradoxal que pudesse parecer a noção de que a democracia estabelece limites a si mesma, é indispensável que essa relação exista. A limitação do poder da maioria diz respeito à possibilidade de se conviver de forma harmoniosa em uma sociedade plural com diferentes concepções culturais, ideológicas e políticas. Inclusive o corolário da democracia é justamente a possibilidade de pluralidade de concepções. Assim, a sociedade estabelece desde logo alguns compromissos invioláveis, necessários à manutenção da ordem constitucional e da coexistência plural de sujeitos. É a noção de que decisões precisam ser tomadas previamente à própria Constituição para garantir sua identidade e perenidade, pela manutenção das bases que uma sociedade elege como inalienáveis.

Há duas concepções de constitucionalismo na visão de Richard Albert, uma funcional e uma aspiracional, a primeira focada no propósito da Constituição e a segunda pautada pela promessa constitucional. Elas não são excludentes, mas cumulativas. O constitucionalismo funcional leva em conta a existência de um corpo de regras e princípios que estruturam um Estado e dão comandos básicos sobre o seu funcionamento, enquanto o aspiracional não se limita aos arranjos, mas reflete a sociedade, dando sentido substantivo ao projeto do constitucionalismo a partir de valores da democracia liberal.⁴²

As constituições democráticas deveriam ser instrumentos de habilitação da competição política e institucionalização de conflitos, razão pela qual estabelecem dispositivos voltados a assegurar que os embates na arena política ocorram, ainda que de forma vigorosa, mas constitucionalmente abarcados. Esta regulamentação da disputa política constitucionalmente assegurada é um dos papéis do constitucionalismo. Os conflitos democráticos são cotidianos e podem ser duros.⁴³ No entanto, a partir de uma concepção de limitação do poder e estabelecimento de bases democráticas, os conflitos se resolvem na arena político-jurídica, conformada pela própria Constituição.

⁴² ALBERT, Richard. The Cult of Constitutionalism. 39 *Florida State University Law Review* 373 (2012).

⁴³ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 34-35.

1.2. A Constituição de 1988 – bases da redemocratização, do constitucionalismo e os limites aos poderes

A Constituição de 1988 é um marco, a pedra angular do sistema jurídico-político estabelecido no país. Chamada por Ulysses Guimarães de “constituição cidadã”, significou o fim de um regime ditatorial caracterizado pela restrição de direitos e da democracia, por mortes, desaparecimentos e torturas, pela ausência de participação popular na tomada de decisões. A partir do final da década de 1970, movimentos por mudanças nessa ordem se organizam, tendo focado inicialmente na luta por eleições diretas. A sociedade civil se organiza em torno de pautas democráticas e, com isso, adquire a condição de partícipe da reformulação do espectro jurídico-político nacional. A participação popular começa a se configurar e não apenas através do voto.⁴⁴

A passagem de um momento de restrições democráticas a uma nova ordem constitucional, comprometida formalmente com a proteção de direitos fundamentais, da igualdade, de minorias, de comunidades tradicionais e com a participação popular para além do sufrágio dá novo contorno ao cenário político-jurídico brasileiro. A possibilidade de participação da população na constituinte, as eleições dos representantes que iriam escrever a nova carta política, a inclusão de novos atores sociais no processo de tomada de decisões, a presença de grupos ativistas para garantia de direitos no processo de feitura da Constituição são elementos que denotam mudanças.

O processo de redemocratização foi marcado por uma transição tida como “lenta, gradual e segura”⁴⁵, com o objetivo de garantir a consagração de uma República, com um sistema representativo, pluralidade de partidos e concepções políticas, eleições livres e diretas, liberdade de expressão – mas sem, no entanto, uma ruptura energética em relação às elites políticas ou ao sistema econômico (levando-se em consideração que o medo de uma alegada ameaça comunista foi causa de golpes mais de uma vez). O objetivo desse processo era imprimir uma ordem democrática, mas sem a responsabilização dos responsáveis pelo regime anterior, sem uma justiça de transição⁴⁶ e sem a possibilidade de perda do controle das elites sobre o sistema.

⁴⁴ SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia: tijolo por tijolo em um desenho* (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 89-91.

⁴⁵ Sobre o tema, ver: RESENDE, Pâmela de Almeida. Da abertura lenta, gradual e segura à anistia ampla, geral e irrestrita: a lógica do dissenso na transição para a democracia. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 2, n. 2, pp. 36-46.

⁴⁶ A passagem do regime ditatorial anterior à democracia, mediado pelos próprios militares, não teve a consequente responsabilização dos envolvidos nos atos de tortura, desaparecimento e mortes, ocorridos ao longo

A Constituição de 1988 adotou, portanto, um modelo de democracia liberal, focada, simultaneamente, na possibilidade de eleições diretas, democráticas, livres e com pluralidade de sujeitos e partidos políticos concorrendo e na consagração de direitos fundamentais, tais como a liberdade de expressão, de associação, de reunião, de opinião. O texto constitucional avançou para além dos direitos individuais, estando também comprometido com direitos de caráter social e coletivo, com o objetivo de reduzir as desigualdades e promover justiça social, erradicar a pobreza e promover o bem de todos, tal como prescrito no art. 3º da Constituição.

Adotou também o voto direto, secreto, universal e periódico como um direito fundamental e enquanto um poder-dever de participação social, permitindo a todas as pessoas que cumpram com os requisitos mínimos (idade, nacionalidade e alistamento) a escolha dos governantes. Estabeleceu, simultaneamente, a periodicidade das eleições em todas as esferas, trazendo as diretrizes gerais nessa matéria, inclusive quanto às inelegibilidades, uma vez que figuram como restrição a um direito fundamental. Preocupou-se com o abuso de poder político e econômico, considerando as possibilidades de fatores externos influírem diretamente nos valores democráticos e na possibilidade de eleições livres.

No que concerne às características da democracia constitucional liberal, o foco encontra-se na consagração das liberdades e, como se observa do texto constitucional, a liberdade figurou não apenas no inciso I do artigo 3º e no caput do artigo 5º, mas em vários incisos deste artigo, tornando expressas, na condição de direitos fundamentais, a liberdade de expressão e manifestação do pensamento, de crença, de trabalho e exercício profissional, de locomoção, de reunião, de associação. Além disso, o artigo 17 da Constituição também estabelece a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, garantindo, desse modo, a pluralidade de agremiações e a possibilidade de que as cidadãs, de forma autônoma e sem impedimentos, possam organizar-se em torno delas, mas também garante que o sistema seja pluripartidário. A Constituição assim o faz como resposta ao regime antidemocrático vivido anteriormente, demonstrando, uma vez mais, a ruptura que se estabelecia a partir daí.

Tom Ginsburg e Aziz Huq consideram uma democracia constitucional liberal quando esta apresenta três elementos essenciais, funcionalmente entrelaçados. O primeiro deles é um sistema eleitoral democrático com eleições periódicas, livres e justas, nas quais pessoas

de todo o regime. O fato de o Brasil não ter sido eficaz nesse aspecto gera distorções inevitáveis. Sobre o tema, ver: MEYER, Emilio Peluso Neder. *Responsabilização por graves violações de direitos humanos na ditadura de 1964-1985: a necessária superação da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 153/DF pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Universidade Federal de Minas Gerais (Tese de Doutorado). Orientador: Prof. Dr. Marcelo A. Cattoni de Oliveira. Belo Horizonte, 2012.

adultas podem votar e eleger seus representantes e em que o lado perdedor concede poder ao lado vencedor, aceitando o resultado das urnas. O segundo ponto compreende os direitos de liberdade, especificamente a liberdade de expressão e de associação, vistas pelos autores como estreitamente ligadas à democracia na prática. O último elemento é a necessidade de um nível de integridade da lei e instituições legais – ou seja, é necessária a efetivação do chamado Estado de Direito – de modo a permitir o envolvimento democrático sem medo ou coerção.⁴⁷

A democracia liberal promove o respeito aos direitos básicos das pessoas e políticos das cidadãs, inclusive os direitos de liberdade, a separação dos poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, eleições livres, periódicas e contrastadas do que ocupam os cargos decisórios em cada um desses poderes, possibilidade de alteração da Constituição e a submissão do Estado e dos seus aparelhos à soberania popular.⁴⁸

A utilização do termo democracia liberal constitucional tem sentido apenas com a observância destes três pontos, pois cada um deles é necessário à existência de um sistema de governo autônomo. Nessa perspectiva, a democracia denotaria um nível em que, no sistema político, estes três predicados institucionais estivessem operando razoavelmente bem. A falha de um deles significaria a impossibilidade de uma legítima democracia constitucional liberal.⁴⁹

No caso brasileiro, como destacado, pode-se dizer que estiveram operantes os três predicados e que houve preocupação da constituinte em estabelecer, expressamente, normas que fizessem incorporar no ordenamento como obrigatórias e vinculantes de todo o sistema. Eleições e direitos relacionados ao sufrágio enquanto cláusulas pétreas, assim como as liberdades constitucionais, enfatizam um lado dessa equação. A prática reiterada de respeito às eleições e de aceitação de diferentes resultados eleitorais pelas candidatas igualmente se encaixa nesta perspectiva. Talvez o aspecto mais questionável seja a efetivação do Estado de Direito, visto que “crise” é um termo constante no vocabulário político brasileiro. No entanto, por algumas décadas as instituições funcionaram por entre essas crises – econômicas, políticas, sociais. Assim, pode-se afirmar que a Constituição logrou estabelecer um ideal de democracia liberal condizente com tais pressupostos.

Para além do sufrágio periódico, é essencial ao constitucionalismo que o texto constitucional regule a justiça, as relações político-sociais, a relação entre Estado e cidadão e

⁴⁷ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018. p. 10 e p. 14.

⁴⁸ CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Tradução de Joana Angélica D’Ávila Macedo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 11.

⁴⁹ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018. p. 10, p. 14.

mesmo os confrontos entre eles, a partir de concepções plurais e da dimensão de um Estado preocupado em estabelecer uma ordem democrática em que diferentes visões de mundo se apresentam. A democracia é mais que o voto periódico, ela é um conjunto de ações constantes, de mediação de conflitos e de estabelecimento de métodos de coexistência entre sujeitos distintos.⁵⁰

Nesse contexto, nota-se que a Constituição 1988 tem a marca das constituições de redemocratização na América Latina, com inspirações pós-positivistas e almejando o rompimento com o autoritarismo. As preocupações relativas ao papel das constituições, principalmente provenientes do momento posterior à Segunda Guerra Mundial, com mudanças estruturais relacionadas ao controle do poder, à definição de cláusulas imutáveis e proteção de direitos fundamentais marcaram também o texto constitucional brasileiro. Como retrata Gargarella, embora para alguns as constituições deste contexto sejam tidas como “poéticas”, há um projeto, uma aspiração constitucional de defesa de grupos minoritários e garantia de direitos, ainda que a realidade esteja aquém das aspirações. Haveria então “cláusulas adormecidas” nos textos constitucionais, que representavam a distribuição universal de direitos nos textos, mas não na realidade social.⁵¹

Leonardo Avritzer considera que o papel das Constituições é o de retirar problemas da pauta política, atentando ao fato de que o constitucionalismo surgido nessas localidades é um constitucionalismo liberal mitigado, com primazia do liberalismo econômico sobre o liberalismo político.⁵²

Assim, retornando ao papel da Constituição, este é simultaneamente o de controlar o poder, habilitar a competição política e assegurar um Estado submetido ao Direito – um Direito democraticamente posto, garantindo direitos e restringindo poderes. “A função fundamental de uma constituição democrática é contribuir para que a sociedade seja capaz de coordenar politicamente conflitos e divergências, tendo como baliza os procedimentos democráticos e os princípios jurídicos assegurados.”⁵³ E a própria democracia é um termo

⁵⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 10.

⁵¹ GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes*. Disponível em: https://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Constitucionalismo_atinoamericano.pdf. Acesso em 01.out.2020.

⁵² AVRITZER, Leonardo. O novo constitucionalismo latino-americano: uma abordagem política. In: AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 19-42.

⁵³ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 69.

polissêmico. Para Rubens Casara, “A democracia é um conceito em disputa, o que fica claro já pelo contraste entre seu sentido etimológico (o “governo do povo”) e seu uso corrente (que designa um regime em que uma minoria toma as decisões em nome dos outros).”⁵⁴

Eneida Desiree Salgado aduz que a “Constituição estabelece as normas fundamentais de um sistema jurídico. Suas disposições condicionam a criação, a interpretação e a aplicação das demais normas jurídicas, pois são critério de legitimidade e validade destas. Todas as suas normas têm conteúdo normativo e são vinculantes.”⁵⁵ Desse modo, no contexto brasileiro, todos os elementos principiológicos estão inseridos na categoria de normas e são obrigatórios, além de estabelecerem o critério mínimo de atuação dos representantes.

A noção trazida por Luigi Ferrajoli é a de que a Constituição serve para garantir o direito de todos, até mesmo diante da vontade popular, para assegurar a convivência entre interesses diversos em uma sociedade heterogênea.⁵⁶ É a tradução do próprio conceito de constitucionalismo, na medida em que se tem o estabelecimento de critérios mínimos a serem obedecidos e respeitados, mesmo que maiorias – eventuais ou não – decidam gerar alterações no conteúdo constitucional. “A noção de constitucionalismo impõe a distinção entre poder constituinte e poderes constituídos, entre decisões que estão ao alcance das deliberações democráticas e questões que estão para além delas.”⁵⁷ As decisões constituintes poderiam alterar esse conteúdo nuclear do ordenamento constitucional, mas os poderes constituídos, uma vez que submetidos ao sistema, não teriam as mesmas possibilidades.

A Constituição brasileira estabeleceu esses limites à democracia, na medida em que optou por listar no art. 60, parágrafo 4º, temas sobre os quais o poder derivado de reforma não poderia se debruçar, ao menos não para retirá-los da ordem constitucional. As cláusulas pétreas (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes; direitos e garantias individuais) são provisões constitucionais limitantes da atuação dos poderes constituídos. A expressão remonta à rigidez das rochas, visto por Yaniv Roznai como uma boa escolha de termo, uma vez que simultaneamente representa essa imutabilidade

⁵⁴ MIGUEL, Luis Felipe. Democracia fraturada: o golpe, os limites do arranjo concorrencial e a perplexidade da ciência política. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre: Zouk, 2017. p. 54.

⁵⁵ SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 210.

⁵⁶ FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de Derecho*. Tradução: Pilar Allegue. In: CARBONELL, Miguel (Ed.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003, p. 13-29, p. 28.

⁵⁷ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR, 2010. p. 88.

através do tempo, mas “mesmo as rochas não podem resistir à erupção vulcânica do poder constituinte originário”.⁵⁸

Nessa perspectiva, o constitucionalismo brasileiro de redemocratização reafirmou os ideais de limitação de poderes e garantia de direitos fundamentais, estabeleceu limites aos poderes constituídos, notadamente ao poder de reforma da Constituição, com o objetivo de proteger aquilo que o constituinte interpretou como conteúdo mínimo de proteção e de garantia de manutenção do Estado, separou os poderes e limitou a atividade estatal, como forma de conter arbitrariedades. Comprometeu-se, também, com a redução de desigualdades e com um ideal de democracia liberal, aliando participação e representação.

1.3. Transição e consolidação democrática no Brasil pós-1988 – caminhos de redução de desigualdades e pressupostos da democracia

A ideia de transição democrática é relevante para a abordagem traçada nesta pesquisa, na medida em que se pauta a Constituição de 1988, traduzida enquanto documento escrito, jurídico-político, que foi emblema da passagem de um regime ditatorial a uma nova ordem constitucional, garantidora de direitos e democracia no Brasil. Entende-se que a transição democrática se faz presente quando um “grau suficiente de acordo foi alcançado quanto aos procedimentos políticos visando obter um governo eleito; quando um governo chega ao poder como resultado direto do voto popular livre; quando esse governo tem, *de fato* a autoridade de gerar novas políticas; e quando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criados pela nova democracia, não tem que, *de jure*, dividir o poder com outros organismos.”⁵⁹

A democracia consolidada seria a situação em que o “único jogo disponível na sociedade” seria o ideal democrático, “quando nenhum grupo político de peso faz tentativas sérias de derrubar o regime democrático, ou propor a secessão do Estado”. Quando esse regime se estabelece em uma sociedade, com a expectativa de eleições periódicas e de direito ao sufrágio para a escolha da representação a partir de eleições livres, as crises podem existir, mas não implicarão no colapso da democracia. Na perspectiva de Linz e Stepan, a tradução

⁵⁸ ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 129.

⁵⁹ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 21.

dessa consolidação democrática em termos constitucionais seria a evidência de que, socialmente, “todos os atores da comunidade política habituam-se ao fato de que todos os conflitos políticos serão resolvidos de acordo com as normas estabelecidas e que as violações dessas normas serão ineficazes e sairão caras”, mesmo em meio a crises políticas e econômicas.⁶⁰

A compreensão contemporânea da democracia não se concentra apenas em dar efeito à vontade democrática através de eleições e outros mecanismos diretos de participação popular, como referendos e plebiscitos, mas também assume um compromisso com o núcleo de princípios liberais, como independência judicial e proteção dos direitos das minorias, e um compromisso com o Estado Democrático de Direito, na visão de Tom Daly.⁶¹ Dessa forma, é possível pensar na coexistência de grupos diferentes e de propostas conflitivas, cuja relação se resolve pela própria Constituição democrática.

“Uma democracia é menos uma utopia normativa do que um acordo quanto a arranjos para a regulação de conflitos. O próprio Estado deve respeitar as leis e agir, com relação aos cidadãos, como fonte reguladora de conflitos.”⁶² Desse modo, para que possa mediar esses conflitos, é necessária a extensão territorial das instituições e capacidade normativa do Estado, bem como a visão de que este é instrumento utilizável para a solução das questões evidenciadas pela comunidade política. O Estado precisa estar presente especialmente no caso de existência de grupos que, em função de uma posição econômica privilegiada, negam sistematicamente direitos de outros grupos dessa sociedade.

Por mais protetiva que seja a Constituição de 1988, evidenciam-se tensões. “O Brasil é um Estado de Direito. Um Estado de Direito que, na vida concreta, é excludente, parcial e seletivo, e não alcança a todos: quem escapa do padrão do sujeito racional transcendental muito bem representado politicamente (homem, branco, proprietário, heterossexual, cis e cristão) não tem toda (às vezes nenhuma) proteção do Direito ou do Estado.”⁶³ Como aponta

⁶⁰ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 23-24.

⁶¹ DALY, Tom Gerald. Populism, Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. *14th International Human Rights Researchers' Workshop: 'Democratic Backsliding and Human Rights Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal*, 2-3 January 2019.

⁶² LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 211-212.

⁶³ SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 117, pp. 193-217, jul./dez. 2018.

Eneida Desiree Salgado, as desigualdades sociais se traduzem em desigualdades de representação e, com isso, expõem fragilidades da democracia brasileira.

Não há como se falar em democracia sem igualdade. “A igualdade política é a base da democracia. Todo o resto é opcional”, entende Wendy Brown. “Somente a igualdade política assegura que a composição e o exercício do poder político sejam autorizados pelo todo e sejam de responsabilidade do todo.” Na óptica da autora, na ausência de igualdade política, por exclusões ou por privilégios, o *demos* deixa de governar, tira-se do povo a possibilidade de igual acesso à democracia.⁶⁴

O constitucionalismo da redemocratização preocupou-se, assim, em garantir direitos sociais. Isso porque, como aduz Daniel Wunder Hachem, “[o] Estado de Direito transformou-se. Foi drasticamente afetado pelo influxo do constitucionalismo social desenvolvido ao longo do século XX, fruto das novas demandas sociais, marcadas por uma necessidade maior de intervenção do Poder Público nas relações interprivadas. Transformou-se, também, o perfil dos direitos fundamentais consagrados nas Constituições.”⁶⁵ A Constituição de 1988 tem esta configuração de proteção de direitos sociais como forma de promoção de um Estado mais igualitário, em busca da redução das desigualdades sociais.

Nesse sentido é que Linz e Stepan entendiam que o Brasil era em 1999 um caso de democracia não consolidada, imputando ao sistema multipartidário fragmentado combinado ao presidencialismo um espectro de democracia pouco duradoura. Avaliavam que eventuais desgastes, combinados às desigualdades sociais fortemente presentes no país, seriam consequência de problemas decorrentes da transição, os quais o sistema político fora incapaz de solucionar.⁶⁶

Pode-se vislumbrar atualmente que a Constituição de 1988 trouxe relativa estabilidade à democracia brasileira por mais de duas décadas, não sem a percepção de momentos de instabilidade político-institucional, mas sem o receio de superação do regime democrático por outro de caráter autoritário ou até mesmo imposto. Essa desconfiança não se encontrava presente, na medida em que havia uma legítima confiança na permanência do sistema democrático e da superação de crises no campo jurídico-político.

⁶⁴ BROWN, Wendy. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 33.

⁶⁵ HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2014. p. 553.

⁶⁶ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 218, p. 224.

Por essa razão, a democracia brasileira vivia tensões e conflitos institucionalizados na arena política, inerentes à organização do sistema, mas não o medo da ruptura. Com todas as suas crises inerentes era considerada uma “democracia consolidada” desde Bresser-Pereira em 1995⁶⁷ até Leonardo Avritzer em 2015⁶⁸, em uma dinâmica de tensões, mas de manutenção de pressupostos de uma democracia liberal. Havia entendimento entre diferentes sujeitos, de posições e entendimentos diversos, de que o país caminhava em um processo de democratização e de estabilização das relações políticas, de forma a lidar com as instabilidades dentro das regras do jogo.

Katya Kozicki e Vera Karam de Chueiri abordam justamente essa perspectiva. Sobre o constitucionalismo brasileiro, mantendo as tensões que lhe são próprias, asseveram as autoras que havia a sensação de que ele estava consolidado, que tinha um “lugar seguro” no contexto político-constitucional brasileiro. “Havia uma solidez constitucional, na medida em que, normativamente, não se questionavam os princípios liberais que expressavam as liberdades fundamentais, a igualdade formal, a dignidade das pessoas e, empiricamente, as instituições, suas estruturas e seus procedimentos seguiam funcionando conforme as regras do jogo constitucional democrático.”⁶⁹

Nessa toada, Francisco Weffort, ao conceituar acerca das chamadas “novas democracias” na década de 1990, aborda a questão do conflito e da coexistência entre adversários como um pilar da noção de democracia. “Como diz o axioma teórico básico de Dahl, uma democracia é o fruto de uma situação na qual os adversários consideram a coexistência menos custosa do que a destruição recíproca. Vai num sentido semelhante a proposição básica de Przeworski de que a democracia é resultado de conflitos.”⁷⁰

A consolidação democrática representa a possibilidade de solução de controvérsias dentro das “regras do jogo” constitucional, possibilitando a participação de grupos diversos com distintas concepções sobre o futuro, mas tendo em comum acordo um ideal de democracia e respeito à Constituição. Significa dizer que a consolidação não é a ausência de crises. Juan J. Linz e Alfred Stepan destacam que, no regime democrático, a questão principal “é que a uma crise de governo seja resolvida de forma razoavelmente rápida, antes que se

⁶⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia Consolidada. *Correio Braziliense*. Publicado em 15.mar.1995. Acesso em 01.jul.2020. <http://www.bresserpereira.org.br/articles/766democ.htm>

⁶⁸ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 7.

⁶⁹ KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

⁷⁰ WEFFORT, Francisco. Novas democracias. Que democracias? *Lua Nova*, n.27, São Paulo, dez. 1992.

transforme numa “crise de regime”, para que uma nova coalizão política se forme visando tentar de novo combinar a eficácia das políticas com a legitimidade democrática.”⁷¹ As definições mínimas de democracia envolvem o voto secreto, o sufrágio universal, eleições regulares, competição partidária, direito de associação e responsabilidade dos executivos.⁷²

O entendimento acerca da ideia de democracia trazido por Samuel Issacharoff é de que ela é primeiro e acima de tudo a habilidade de se contestar a autoridade estabelecida de um governo e reivindicar um mandato para um novo grupo político, uma coalizão que será, futuramente, igualmente contestada por outros rivais no campo político, a partir da obtenção de suporte do eleitorado.⁷³ Assim, a democracia depende da aceitação, pelo grupo político opositor, da dinâmica eleitoral como forma de recuperar o espaço político.

Esse é um princípio essencial da concepção de democracia representativa: o povo, enquanto coletividade de sujeitos dotados da cidadania e titulares da soberania popular, elege seus representantes de forma periódica, a partir de procedimentos previstos pelos instrumentos democráticos. Há uma expectativa de eleições e também uma expectativa de que os governantes venham a ser substituídos justamente a partir dessas eleições, pela força do voto. Issacharoff vai além afirmando que a democracia é precária quando não se tem a incerteza eleitoral, ou seja, a dúvida acerca de quem sairá vencedora do pleito eleitoral⁷⁴, uma vez que as eleições precisam ser livres, com uma disputa real na arena política em torno de qual projeto as pessoas entendem ser a melhor para o momento em que se dirigem às urnas.

Certo é que essa premissa de democracia eleitoral não dá conta de sanar todas as questões sociais e a ideia de eleições livres não exclui as subrepresentações. Isso porque o conceito democrático como contemplado hoje no constitucionalismo brasileiro não anula as desigualdades. “A igualdade política formal, realizada na concessão dos mesmos direitos políticos a todos os cidadãos, acomoda-se de maneira clara às desigualdades de classe, de renda, de gênero, de raça, de sexualidade”.⁷⁵

⁷¹ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 207.

⁷² DAHL, Robert. *Poliarquia*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. p. 25-38.

⁷³ ISSACHAROFF, Samuel. Constitutional Courts and Consolidated Power. *American Journal of Comparative Law*. Vol. 62, No. 3 (2014), pp. 585-612.

⁷⁴ ISSACHAROFF, Samuel. Constitutional Courts and Consolidated Power. *American Journal of Comparative Law*. Vol. 62, No. 3 (2014), pp. 585-612.

⁷⁵ MIGUEL, Luis Felipe. Democracia fraturada: o golpe, os limites do arranjo concorrencial e a perplexidade da ciência política. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). *Encruzilhadas da Democracia*. pp. 45-64. Porto Alegre: Zouk, 2017. p. 57.

Assim, Francisco Weffort afirmava, em 1992, que a democracia brasileira não estava consolidada. Compreendia o autor que, além de um grande nível de desigualdade social, traduzida também em desigualdade política, era possível perceber uma baixa institucionalização partidária, impasses intermitentes entre a presidência da República e o Congresso Nacional, a presença militar como herança do regime anterior, ditatorial. Dentre todos os aspectos evidenciados, Weffort destacava especialmente a questão das disparidades no campo social como elemento impeditivo à ideia de uma democracia plenamente consolidada no país, mas não descartava também essas questões institucionais como aspectos relevantes para esse diagnóstico.⁷⁶ Por mais livres que sejam os pleitos eleitorais, pressupostos de igualdade são necessários para se afirmar que uma sociedade é de fato democrática, segundo essa perspectiva.

Juan J. Linz e Alfred Stepan, ao avaliarem a transição e a consolidação da democracia na América do Sul e na Europa, destacam que o Brasil tinha (ao final dos anos 1990) “de longe, a distribuição de renda mais desigual, e os piores níveis educacionais e de bem-estar social de todos os países sul-europeus e sul-americanos e, por sinal, também dos países centro-europeus de nosso conjunto, fato que certamente não ajudou na tarefa de consolidar a democracia”.⁷⁷

Embora pudessem ser observadas questões que afastavam de uma democracia ideal ou plenamente participativa, não se colocava em dúvidas a manutenção do regime democrático para os anos futuros, da possibilidade de escolha das governantes e do não cabimento de rupturas por meio de regimes ditatoriais ou antidemocráticos. Não significa dizer que não se perceberam crises no desenvolvimento da política nacional, mas sim que a democracia permaneceu como uma escolha reiterada através do tempo. Assim, em diferentes períodos da história da Nova República, houve manifestações em defesa da percepção da democracia enquanto uma constante, para além de eventuais distúrbios políticos.

Crise constitucional e instabilidade política caminharam conjuntamente no país. “As crises gerais, e as crises políticas em particular, estão estreitamente articuladas com o fenômeno da instabilidade política; ou então podem ser causadoras potenciais de instabilidade no nível político”, nas palavras de Aldo Durán Gil.⁷⁸ Saulo Lindorfer Pivetta adverte que, em “acepção vulgar, crise pode ser compreendida como a situação em que o funcionamento

⁷⁶ WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 103-104.

⁷⁷ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 203.

⁷⁸ DURAN GIL, Aldo. Elementos para uma análise marxista da instabilidade política no Estado burguês. *Cadernos Cemarx*, v. 01, p. 87-99, 2006.

ordinário de uma determinada estrutura encontra-se afetado por condições internas ou externas e que podem conduzir a decisões sensíveis ou a profundas mudanças”, além de estar associada a consequências de momentos de instabilidade.⁷⁹

Sanford Levinson e Jack Balkin comentam que o termo “crise constitucional” é geralmente utilizado para descrever períodos em que as instituições do governo estão claramente em conflito. No entanto, observam que a mera existência de conflito, mesmo um conflito profundo, não pode ser tomada como definição de crise, uma vez que as instituições governamentais estão sempre em conflito. A questão central não é pensar a crise como desentendimentos, mas sim como *design* constitucional. Quando o desenho constitucional quebra, sofre fissuras, ou porque as pessoas o abandonam ou porque se encaminha a um “penhasco proverbial”, nas palavras dos autores, então os desacordos e ameaças assumem uma urgência especial que merece o nome de “crise”. A crise constitui um ponto de inflexão na higidez e na história constitucional.⁸⁰

O Brasil avançava em relação a um ideal de igualdade constitucionalmente previsto.⁸¹ Ampliava-se a participação de minorias e as desigualdades sociais, sempre presentes, se arrefeciam.⁸² Havia entre diferentes sujeitos de vários espectros ideológicos e inseridos em contextos temporais distintos a concordância de que não haveria um risco à democracia brasileira que pudesse abalar a relativa estabilidade com que se construiu, ainda que críticas pudessem ser feitas à ordem constitucional de 1988.

Assim, houve não apenas o esforço em torno da consolidação da democracia constitucional, mas a sua permanência através do tempo, com eleições periódicas, expectativa de manutenção desse processo e, especialmente, de aceitação do resultado das urnas por todas, especialmente pela pessoa derrotada nas eleições presidenciais, bem como a manutenção das liberdades constitucionais e a proteção das instituições. Ainda que não conseguissem operar de forma absolutamente ideal, houve estabilidade o suficiente para se afirmar que o Estado de Direito estava consolidado a partir da ordem constitucional de 1988.

⁷⁹ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p. 10.

⁸⁰ LEVINSON, Sanford; BALKIN, Jack. Constitutional crises. 157 *University of Pennsylvania Law Review* 707.

⁸¹ COSTAS, Ruth. O legado dos 13 anos do PT no poder em seis indicadores internacionais. *BBC Brasil*. Publicado em 13.mai.2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505_legado_pt_ru. Acesso em 10.jul.2020.

⁸² MAISONNAVE, Fabiano. Redução da desigualdade no Brasil estagnou, diz estudo da Oxfam. *Folha de S. Paulo*. Publicado em 26.nov.2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/reducao-da-desigualdade-no-brasil-estagnou-diz-estudo-da-oxfam.shtml>. Acesso em 10.jul.2020.

No entanto, a década de 2010 foi marcada por diversas manifestações de crise da democracia liberal e, conseqüentemente, também por debates acerca de possíveis quebras do constitucionalismo e da insuficiência das análises e soluções para a manutenção da democracia elaboradas até então. Diante da constatação de que os sistemas democráticos dos países eram falhos e promoviam, de diversas maneiras, condições de quebra democrática, de ascensão de autocracias e populismos antidemocráticos, diversos conceitos e tentativas de se explicar essas realidades emergiram entre pensadores do direito constitucional de todo o mundo. O Brasil não esteve alheio a esse fenômeno, experienciando diversos distúrbios democráticos e crises constitucionais contínuas, especialmente a partir dos anos 2010.

As jornadas de junho de 2013 simbolizaram uma insatisfação política no Brasil e, a partir da reeleição de Dilma Rousseff, em 2014, há uma alteração no “pêndulo democrático”⁸³, com o avanço de pautas conservadoras e de um projeto de desconstitucionalização⁸⁴, promovido por setores conservadores nos costumes e liberais na economia.⁸⁵ A ascensão de discursos antidemocráticos tornou-se uma tônica, assim como o questionamento do resultado e da idoneidade do pleito eleitoral foi um fator determinante para esse processo.⁸⁶ A partir disso, traçou-se o cenário que permitiria votar o *impeachment* da presidenta e promover alterações substanciais no conteúdo constitucional, atingindo especialmente os direitos sociais.

A hipótese trabalhada a seguir é a de que esse processo gera um impacto direto tanto na perspectiva de democracia consolidada, quanto nas premissas de controle dos poderes e de garantias de direitos reafirmadas pelo ideal do constitucionalismo contemporâneo. As consequências do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e dessas novas circunstâncias políticas na Constituição brasileira serão examinadas no decorrer da pesquisa. O que se pretende evidenciar é a dinâmica dessas transformações no ideal democrático, construído através de décadas de democratização, não sem observar que há um fenômeno global de crise das democracias liberais. Pensa-se o ideal democrático tanto na dimensão das eleições livres e periódicas como na redução das desigualdades.

⁸³ AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

⁸⁴ PAIXÃO, Cristiano. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. Jota, 3 maio. Disponível em: <http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988-03052018>. Acesso em: 01.jul.2020.

⁸⁵ LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019. p. 25.

⁸⁶ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 45.

1.4. Instabilidades democráticas e as crises no modelo da democracia liberal – pressupostos do momento brasileiro

Há turbulências políticas ocorrendo em vários países do mundo, por diferentes razões. Nancy Bermeo, analisando a ideia de retrocesso da democracia, anota que a queda democrática vem sendo provocada pelas próprias instituições nacionais. As rupturas de caráter violento são cada vez menos comuns, dando lugar a instabilidades dos próprios sistemas democráticos.⁸⁷ O que ocorre não são mais golpes de Estado, guerras civis ou ataques militares às democracias, mas sim uma deturpação do sistema gerada de dentro para fora, de forma que a crise não se apresenta em um fator externo, mas do próprio contexto político nacional. De diversas formas, vários países de diferentes partes do mundo apresentaram sintomas de decadência democrática.⁸⁸

É importante destacar, desde logo, que cada uma das autoras que buscaram retratar o tema em questão se voltou a uma realidade específica, a um contexto histórico-político próprio, razão pela qual a mera apropriação de conceitos para estudo da realidade brasileira seria insuficiente, ainda que existam diversas similaridades entre os cenários examinados e os eventos políticos que tomaram espaço no país no mesmo período. Em resumo, ainda que vários países em diversas partes do mundo tenham experimentado momentos de polarização e crise democrática, os fatores que promoveram essas situações são distintos, assim como as consequências tampouco podem ser consideradas idênticas.

O Brasil vivenciou crises: econômica, política e constitucional. No contexto pré e pós-eleições presidenciais de 2014, diversos fatos políticos vieram a ensejar crises e instabilidades, de forma a favorecer a expansão de práticas e discursos pouco democráticos (e mesmo inconstitucionais) no país. As manifestações iniciadas em 2013, conhecidas como “Jornadas de Junho”, despertaram um movimento de leitura complexa, evidenciando contradições sociais e políticas. O que começou como um ataque aos aumentos nos valores do transporte coletivo de diversos municípios do país culminou no aparecimento e recrudescimento de discursos de desprezo à democracia constitucional e às instituições, com

⁸⁷ BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, Volume 27, Number 1, January 2016, p. 5-19.

⁸⁸ A pulverização de conceitos para explicar entraves às democracias constitucionais denota ter ocorrido distúrbios à ordem constitucional em várias partes. Desde locais em que se fez mais presente o iliberalismo, como Turquia, Hungria e Polônia, com eleição de líderes populistas autocráticos, até a eleição de presidentes menos afeitos à democracia, como Donald Trump nos EUA e Jair Bolsonaro no Brasil, há várias evidências de rupturas nos regimes democráticos de diversos países.

focos saudosistas da Ditadura Militar, o que contribuiu para a polarização da arena eleitoral brasileira e a retirada da presidenta do cargo.

Manifestações que tiveram início por ação do Movimento Passe Livre, reivindicando a manutenção do preço das passagens de ônibus em São Paulo quando do anúncio de aumento de R\$ 0,20 no bilhete, tomaram grandes proporções e se tornaram um movimento bastante distinto daquele que o havia iniciado. Assim, após um início crítico, o que se viu foi uma expansão ou uma tomada da agenda dos movimentos a ponto de se tornarem manifestações contra a reeleição de Dilma Rousseff, contra o Partido dos Trabalhadores, contra a corrupção e, para alguns dos manifestantes, até mesmo contra a própria ordem democrática, que seria a grande causadora do “problema” – ou seja, da insatisfação generalizada em relação aos governantes.

Na análise de Angela Alonso, a crise prolongada teve diferentes ciclos: “de 2013 a 2016, a crise política é uma só, mas houve três ciclos de confronto, isto é, fases de conflito agudo, envolvendo autoridades e manifestantes que as desafiam, em sequências de atos públicos de grande intensidade e frequência, que atraem muitos e variados participantes e experimentam formas novas de protesto.” A primeira fase foi o que Angela Alonso definiu como “ciclo mosaico”, que contou com a eclosão das manifestações (através do Movimento Passe Livre), a diversificação (com aumento da adesão e dos focos) e a disputa pela direção. O segundo momento foi marcado pelo patriotismo. “Tratava-se de grupos que se decepcionaram com o desfecho das eleições presidenciais. Seis dias após a reeleição de Dilma, reagiram: ‘Fomos roubados nas urnas’”. Moviam-se pela Lava Jato, o combate à corrupção e o conservadorismo moral, com combate a minorias e proposição de “intervenções militares”. O terceiro ciclo foi o do *impeachment*. “Solidificou-se aí a retórica moralizadora, como moralização pública (anticorrupção) e como moralismo (pátria, religião, família, valores da sociedade tradicional).”⁸⁹

Oscar Vilhena Vieira entende que as manifestações de junho de 2013 foram voltadas à reivindicação do cumprimento de promessas constitucionais quanto a direitos fundamentais, democracia e Estado de Direito.⁹⁰ No entanto, o diagnóstico é de que as jornadas podem ter se iniciado com o objetivo de cobrar mais democracia e mais direitos fundamentais, mas derivaram para diversos momentos de reivindicações autoritárias e até de pedidos pelo retorno

⁸⁹ ALONSO, Angela. A política das ruas. Protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos CEBRAP*, n. especial, junho de 2017.

⁹⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 15.

dos militares ao poder⁹¹ – um distanciamento significativo do ideal democrático constitucional.

O que se percebeu, a partir desses movimentos, foi uma utilização de instrumentos constitucionais e legislativos como forma de gerar um dismantelamento do sistema. Note-se que, no caso brasileiro, o objetivo não foi a tomada de poder por agentes externos ou a quebra democrática completa, mas sim a retirada de uma presidenta legitimamente eleita por meio de um procedimento constitucionalmente previsto para tanto, mas com manipulação da denúncia e em um contexto em que o cometimento ou não de um crime de responsabilidade por Dilma pouco importava, pois havia um desejo político por sua saída.

A partir dessas configurações, observa-se que as democracias constitucionais de cunho liberal podem, portanto, também se degradar de forma gradual sem entrar em colapso. Significa dizer que as instituições podem trazer uma aparência de funcionamento, como se não houvesse sido abalado seu núcleo. Para Ginsburg e Huq, a erosão democrática é o processo de decadência incremental, mas substancial, nos três predicados básicos da democracia – eleições livres, justas e competitivas; direito às liberdades de expressão e associação; e Estado de Direito. A erosão depende da constatação de que havia, previamente, um sistema democrático efetivamente implementado – e, quando ocorre, ela por vezes vai gerar o que eles chamam de autoritarismo democrático, com a manutenção de eleições periódicas, ainda que estas não envolvam a alternância de poder de fato.⁹² Há uma aparência de normalidade mediante a manutenção das disputas eleitorais.

A tarefa central de uma Constituição é, para Jack M. Balkin, manter as discordâncias na arena política. O uso do termo “crise” pode ser hiperbólico em sua utilização quanto às disfuncionalidades das democracias constitucionais, mas denota que há questões políticas interferindo na prática da democracia constitucional. Balkin coloca o apodrecimento constitucional enquanto a noção de degradação das normas constitucionais, diferenciado da crise. O sistema se torna menos democrático e menos republicano, e simultaneamente o governo se torna oligárquico. A polarização é uma marca desse fenômeno e a supressão de liberdades individuais, assim como a corrupção, são consequências. A erosão, por ser incremental, traz reformas graduais aos regimes e instituições.⁹³

⁹¹ ODILA, Fernanda. 5 anos depois, o que aconteceu com as reivindicações dos protestos que pararam o Brasil em junho de 2013?. *BBC News Brasil em Londres*. Publicado em 09.jun.2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44353703>. Acesso em 03.jan.2020.

⁹² GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018. p. 43-44.

⁹³ BALKIN, Jack M. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. (2017). *Faculty Scholarship Series*. 5158. pp. 147-160.

A literatura sobre o tema trata do fenômeno utilizando-se também do termo “apodrecimento constitucional”, enquanto um processo de dismantelamento interno da ordem democrática que se prolonga no tempo. Assim, ambos têm utilização semelhante e servem para descrever uma realidade em que, progressivamente, a Constituição como sistema de normas fundante de um país vai perdendo o seu significado prático.

A crise, leciona Rubens Casara, é derivada de termo grego que significava doença, então pressupunha que a pessoa acometida ficaria bem ou morreria. Ela passa o caráter de excepcionalidade que vai gerar efeitos no modelo normal de desenvolvimento ou de continuidade de algo, mas tem como ponto central a possibilidade de sobrevivência. “Ao se declarar a crise do Estado Democrático de Direito, afirma-se que ele ainda existe, que seus fundamentos permanecem íntegros.”⁹⁴

Para Balkin, a crise é um momento específico no tempo, enquanto a erosão é um processo contínuo de degradação constitucional.⁹⁵ Dessa forma, a crise pontual pode ser um momento de ápice de uma degradação constitucional crescente – ou pode, em outra perspectiva, ser um momento inicial de uma degradação, de modo que a crise se instala em um momento específico e, através do tempo, a erosão gera efeitos de um modo efetivo, cristalizado, mas sem grandes efervescências. De todo modo, a crise tem um marco temporal definido, enquanto o apodrecimento, por ser contínuo, propaga-se no tempo de forma menos visível e menos determinada.

Leonardo Avritzer escreveu em 2016 que o “Brasil encontra-se no rol das nações com democracias fortes e consolidadas. Por qualquer critério significativo proposto por teorias que medem o estado da arte da democracia, o país figura em boa posição.” Levou em consideração a ausência de tentativas de intervenções militares desde a redemocratização, bem como a transferência de poder de forma democrática entre distintos projetos políticos, com a então recente eleição de Dilma Rousseff para um segundo mandato⁹⁶ – que, como se sabe, não chegou ao fim. Cabe ressaltar, no entanto, que já em 2016 Avritzer previa que a crise instituída no governo Dilma poderia abalar o equilíbrio entre os poderes, que havia levado 30 anos para ser construído.

É preciso que se diga, no entanto, que a própria ideia de crise enquanto conceito no campo do direito constitucional é contestável. Cristiano Paixão, comentando os 30 anos da

⁹⁴ CASARA, Rubens R.R.. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 9-10.

⁹⁵ BALKIN, Jack M. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. (2017). *Faculty Scholarship Series*. 5158. pp. 147-160.

⁹⁶ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 7.

Constituição de 1988, pontuou exatamente isso. “O conceito de crise já perdeu muito de seu componente de excepcionalidade. A gradativa normalização do conceito – fala-se a todo momento em crise política, crise econômica, crise de valores, crise da civilização – tem duas consequências: uma espécie de banalização da ideia de crise e uma certa opacidade do conceito.”⁹⁷ Falar em crise se tornou lugar comum, uma vez que se estabeleceu uma dinâmica de distúrbios constantes na ordem constitucional.

Na concepção de Oscar Vilhena Vieira, “crises constitucionais seriam momentos específicos na vida de uma comunidade política em que a capacidade do sistema constitucional de canalizar institucionalmente os conflitos políticos se vê abalada, exigindo que os atores políticos e institucionais tomem decisões capaz de restabelecer seu equilíbrio e sua funcionalidade”.⁹⁸ São momentos em que a própria sobrevivência da Constituição está em jogo. Faz-se necessário, portanto, canalizar as discordâncias para a resolução de conflitos dentro da ordem constitucional, institucionalizada, capaz de permitir soluções mediante a manutenção da ordem democrática.

É certo que há continuamente um temor quanto aos golpes de Estado e possíveis quebras nos sistemas constitucionais, seja por meio de agentes externos, seja em função de disrupturas internas. “Mas a história recente mostra que o maior risco em nosso momento é o caminho lento: a degradação gradual da democracia. Enquanto esse caminho às vezes pode levar ao colapso democrático total, o ponto final mais provável é um regime híbrido, no qual instituições democráticas são comprometidas até certo ponto e a competição política restrita.”⁹⁹

Nota-se, portanto, que o contexto temporal brasileiro ora examinado está inserido justamente nessa possibilidade de degradação do sistema por ele mesmo. A crise é gerada por questões políticas que colocam a própria democracia em risco, uma vez que interferem em pressupostos da democracia liberal, tanto em relação às eleições livres quanto em relação ao Estado de Direito e à manutenção da ordem institucional. E, como alerta Yascha Mounk, “movimentos populistas em crescimento no mundo todo atualmente exploram essa crise para dismantelar elementos cruciais do sistema.”¹⁰⁰

⁹⁷ PAIXÃO, Cristiano. 2018. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. *Jota*, 3 maio. Disponível em: <http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988-03052018>. Acesso em: 01.jul.2020.

⁹⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 33.

⁹⁹ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018. p. 3.

¹⁰⁰ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 160.

Um aspecto relevante desses processos que movem a estrutura da democracia liberal é o populismo carismático, sob o véu de que os líderes em questão representam o povo – e o representam de forma não institucionalizada. Utilizando-se das dificuldades teóricas de procedimentos democráticos como forma de dismantelar a legitimidade da concorrência política, do Estado de Direito e dos direitos de liberdade, o populismo tem seus avanços especialmente com líderes carismáticos que canalizam a vontade do povo sem a necessidade de intermediação das instituições estatais. Eles também são ideologicamente predispostos a atingir inimigos políticos, com ataques públicos ou mesmo punições criminais. Colocam-se, muitas vezes, como contrários ao sistema, além de criticar o sistema eleitoral.¹⁰¹

A emergência de figuras de liderança carismática e de governos populistas autocráticos tem como base a utilização do conceito de “povo” enquanto ícone – para além da noção de instância de legitimidade – com utilização dessa invocação de uma legitimidade popular apenas com um caráter metafísico, como se a atuação do governante pudesse significar de fato um atendimento aos anseios populares. “O povo como ícone, erigido em sistema, induz a práticas extremadas. A iconização consiste em abandonar o povo a si mesmo; em ‘desrealizar’ a população, em mitificá-la”¹⁰², de forma que as ações desse líder que afirma falar pelo povo estão legitimadas a todo tempo, pois representam uma vontade acima de todas as outras.

Lilia Schwarcz destaca a complexidade do termo populismo, cujo conceito não contempla uma única definição, mas indica um “conjunto de práticas políticas que, de uma maneira geral, apelam para o ‘povo’ e a ‘soberania’ e, assim, se opõem às ‘elites’ nacionais ou estrangeiras. Em nome do ‘povo’, que é transformado numa espécie de categoria abstrata e acima das demais, vários expedientes próprios das democracias representativas são colocados em questão.” Os líderes dessa natureza não se colocam como políticos que seguem determinada ideologia ou uma vontade pessoal, mas como “mandatários” especialmente designados pelo povo.¹⁰³

A autoridade carismática seria, no conceito de Max Weber, aquela que se baseia na devoção a um ato de heroísmo excepcional, ou ao caráter exemplar de uma pessoa, o que lhe legitima a autoridade.¹⁰⁴ Assim, a figura do líder carismático está associada, normalmente, a

¹⁰¹ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018. p. 72, p. 80-81.

¹⁰² MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 65-76

¹⁰³ SCHWARCZ, Lilia. O beabá do populismo. *Nexo*. Publicado em 09.set.2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2019/O-beab%C3%A1-do-populismo>. Acesso em 20.dez.2019.

¹⁰⁴ WEBER, Max. Os três tipos de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (Org.). *Weber*. 7 ed. São Paulo:

um messianismo, à capacidade de uma liderança sanar os problemas percebidos socialmente pela população, com habilidade o suficiente para dar conta das crises e instabilidades, entendendo os anseios da população.

Autoridades carismáticas se apresentam em diferentes momentos e contextos, com distintas maneiras de condução da agenda de uma sociedade – o que nem sempre é problemático. Isso porque “não existe problema, teoricamente, em contar com um político carismático que tenha capacidade de energizar e capacitar a população. O problema surge quando tais personagens acabam por tomar o lugar do Estado e das demais instituições, tendo como recurso forte a capacidade de falar ‘diretamente’ com a população, sem a intermediação de outros poderes da República.”¹⁰⁵ O problema se intensifica na medida em que tais autoridades passam a descreditar a Constituição e agir contrariamente a ela.

A questão central é quando essa autoridade passa a se portar como única solução para os problemas sociais, como alguém que pode falar pela coletividade, posto que legitimado por ela. Tzvetan Todorov aduz que os inimigos íntimos da democracia são o populismo, o ultraliberalismo e o messianismo, constituídos a partir de elementos da própria ordem democrática: o povo, a liberdade e o progresso.¹⁰⁶ A autoridade populista traz respostas fáceis a problemas complexos, vendendo sua imagem como detentor das soluções aos problemas enfrentados pela população.

Emerson Gabardo demonstra preocupação com o populismo e suas consequências. “O poder de sedução dos heróis, das cruzadas, dos gladiadores, da fogueira e da guilhotina faz parte da condição humana. Por consequência, para a população, este se torna o escopo maior da nação, mesmo às custas do Direito e dos direitos.”¹⁰⁷ Dessa forma, a preocupação está não exatamente na existência de figuras “heróicas” e “messiânicas” nos contextos político-sociais, mas principalmente nas trocas que as pessoas estão dispostas a fazer em um contexto democrático, flexibilizando direitos fundamentais ante a possibilidade de soluções àquilo que veem como problemas insanáveis colocados nas mãos de pretensos salvadores. A existência de líderes não condena a democracia – o populismo pautado na erosão democrática e na barganha com direitos constitucionalmente estabelecidos é o que coloca em xeque o constitucionalismo democrático.

Ática, 2005.

¹⁰⁵ SCHWARCZ, Lilia. O beabá do populismo. *Nexo*. Publicado em 09.set.2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2019/O-beab%C3%A1-do-populismo>. Acesso em 20.dez.2019.

¹⁰⁶ TODOROV, Tzvetan. *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2012.

¹⁰⁷ GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 65-91, out./dez. 2017.

A confiança de uma sociedade nos ideais constitucionais democráticos é imprescindível à manutenção de um sistema político estável. A coexistência de uma pluralidade de posições é basilar ao constitucionalismo, mas a polarização extrema e o avanço dos populismos autocráticos, com a consequente confiança da população depositada no líder messiânico, e não mais no texto constitucional, pode derivar para momentos de crise pontual ou de desnaturação constitucional, colocando em risco todo o sistema.

A desnaturação constitucional vai ocorrer quando inseridos elementos estranhos à ordem democrática, à separação dos poderes e à garantia de direitos, levando a uma nova configuração constitucional, distinta do constitucionalismo democrático delineado até aqui. Este processo é incremental, a partir de sucessivas mudanças de sentido na Constituição através de emendas e mutações, alterando o sentido e importando na impossibilidade de se alcançar os objetivos originalmente previstos na Lei Fundamental. Este fenômeno será evidenciado ao longo da pesquisa, mas importa desde logo destacar que movimentos que promovam variações em relação à estrutura fundamental do Estado Democrático de Direito e enfraqueçam a força normativa da Constituição se encaixam nessa análise.

2. CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO: ESTRUTURA, SEPARAÇÃO DE PODERES E BALANÇOS DEMOCRÁTICOS

Nós os legisladores ampliamos os nossos deveres. Teremos de honrá-los.

*A Nação repudia a preguiça, a negligência e a inépcia.*¹⁰⁸

2.1. O papel e as funções do Poder Legislativo no constitucionalismo brasileiro

A divisão de poderes moderna, defendida desde as revoluções burguesas do século XVIII e consolidada normativamente através dos anos nas diferentes constituições do mundo ocidental, inclusive as brasileiras, traz consigo a idéia de equilíbrio de forças a partir da repartição de poderes entre diferentes “galhos” de uma mesma árvore, o Estado, que se controlam e estabilizam mutuamente a partir de freios e contrapesos. A ficção busca explicar uma realidade utópica em que os poderes funcionam livremente e conseguem, de uma forma constitucionalmente prevista e sem crises, estabelecer uma estabilidade institucional em que cada um opera dentro de seus limites. Em um cenário ideal, funcionaria perfeitamente para barrar o autoritarismo e o abuso, fazendo valer os ideais do constitucionalismo contemporâneo, quais sejam, a limitação do poder do soberano, a democracia e a defesa de direitos das minorias subrepresentadas.

Rodrigo Luís Kanayama destaca que pelo “Poder Legislativo tem o povo a possibilidade de participar do processo democrático, através de seus representantes. De certa forma, é neste Poder que se concretiza a democracia de uma maneira prática, racional e concreta. Todos os indivíduos, mediante representantes, podem definir as normas de organização social e de proteção dos interesses, de acordo com a Carta constitucional.”¹⁰⁹

Dessa maneira, nota-se que o Poder Legislativo expressa uma importante faceta da soberania nacional. Soberano é aquele que faz as leis e o legislativo traduz a soberania popular através do ideal de representação. Ele transparece as reações populares e contempla a expressão da vontade geral, através da produção legislativa, uma manifestação da vontade soberana da população ali representada, quase como uma reprodução do contrato social.¹¹⁰

¹⁰⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães*. Data: 05.out.1988.

¹⁰⁹ KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 153.

¹¹⁰ SALDANHA, Nelson. *O que é o poder legislativo?*. 2ª. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

O Poder Legislativo é tido por Machado Pauperio como o poder por excelência, sendo ele o responsável pela ordem jurídica. “Talvez por isso se possa dizer que o Executivo e o Judiciário se submetem à lei enquanto o Legislativo, como criador da lei, apenas se submete à ordem constitucional”.¹¹¹ Essa perspectiva, no entanto, colocaria o legislativo como um poder acima da legalidade, com uma quase soberania, devendo ser interpretada apenas no sentido hiperbólico da grandeza de responsabilidade de que é dotado o legislativo, na medida em que tem a capacidade de alterar o ordenamento como um todo, desde que respeite o texto constitucional.

Kanayama vê o Poder Legislativo como o “espaço destinado ao fazimento de normas jurídicas que regerão a vida da sociedade e deverão ser escolhidas por ela própria. Mas não só isso. Por esse Poder é que são fiscalizados não apenas os atos do governo, mas de qualquer órgão do Estado que possa estar causando o prejuízo à sociedade, tendo em vista que o Estado deve servir ao povo, e não o contrário.”¹¹² A função legiferante se destaca, mas a fiscalizadora é igualmente importante.

Assim, em se tratando de pluralidade de representação e de um potencial de garantia da deliberação entre o majoritário e o contramajoritário, a partir da possibilidade de representação eleita de forma proporcional, assegurando membros provenientes de diferentes espectros ideológicos e locais, seria esse poder o lócus de uma democracia mais efetiva e da manifestação mais complexa da soberania popular. Isso porque, enquanto no Executivo um grupo vence as eleições e o perdedor não está representado, no Legislativo a proporcionalidade permite a presença simultânea de diferentes concepções políticas.

Regulado pela Constituição nos artigos 44 e seguintes, o legislativo tem como função típica a legislação e a fiscalização e enquanto funções atípicas também a administração (de sua estrutura interna) e de julgamento, no que diz respeito aos crimes de responsabilidade cometidos pela presidência da República, vice-presidência, ministras de Estado, chefes das Forças Armadas, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, membros dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, a Procuradora-Geral da República e a Advogada-Geral da União, bem como os crimes conexos praticados por quem esteja na Chefia do Executivo. Note-se, portanto, que enquanto função atípica, há um amplo leque de sujeitos submetidos à jurisdição do Congresso Nacional quando incidam em hipóteses previstas enquanto crimes de responsabilidade.

¹¹¹ PAUPERIO, Machado A. Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 17, n. 67, jul./set., 1980. p.112.

¹¹² KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.

A Câmara dos Deputados é retratada enquanto “Casa do Povo”, em consonância com a redação do caput do art. 44 do texto constitucional, tendo potencial de representação mais capilarizado em função do sistema proporcional de eleição¹¹³ dos seus membros para quatro anos de mandato. Por seu turno, o Senado é composto a partir de um sistema majoritário de eleição e tem igual número de representantes entre os estados membros, com mandatos de oito anos, sendo assim a casa incumbida de promover a coordenação dos Poderes entre si¹¹⁴, retratado pela norma constitucional enquanto representação dos estados e do distrito federal. O Senado é definido na Constituição como representante dos estados membros e opera majoritariamente na condição de casa revisora.

A decisão legiferante é dividida em duas etapas, cada uma delas cumprida por uma das Casas Legislativas. “Vê-se, assim, que o bicameralismo brasileiro encontra raízes no federalismo. Daí falar-se que é do tipo federativo: o processo de formação das leis é um processo que corresponde uma única decisão em duas etapas: a lei deve ser aprovada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Assim, cria-se um Poder Legislativo adequado ao Estado composto brasileiro.”¹¹⁵

As principais responsabilidades do Congresso Nacional são a elaboração legislativa a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta. Dentre as competências privativas da Câmara dos Deputados, estão: i. a autorização para instauração de processo contra o Presidente e o

¹¹³ Os estados membros elegem, a cada quatro anos, um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados federais. Com isso, distorções ocorrem, uma vez que há uma diferença grande entre o número de votos necessários para se eleger deputado em estados como São Paulo e Amapá. Não é o objetivo na presente análise adentrar nas disparidades de representação geradas pelo limitador constitucional, mas destaca-se o que dizem Marcelo Labanca Corrêa de Araújo e Glauco Salomão Leite: “Já no plano da Câmara dos Deputados, a regra do art. 45 determina que eles devem representar o povo (conceito político-qualitativo). Todavia, a quantidade de Deputados Federais que devem ser eleitos pelos Estados-membros irá variar de acordo com a população (conceito numérico-quantitativo) daquele Estado. Por isso, Estados-membros mais populosos, como São Paulo, possuem mais Deputados Federais do que Estados-membros menos populosos, como o Acre. Porém, a Constituição Federal, no §1º do art. 45, estabeleceu que o número total de Deputados por Estado-membro será proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. Para muitos, esse teto e piso geram uma desigualdade no valor do voto entre os cidadãos, pois se está diante de representantes do povo, Deputados Federais, e não de representantes dos Estados-membros. E se são representantes do povo, a divisão do número total das vagas de Deputados deveria se dar de forma proporcional à distribuição da população brasileira. Assim, se São Paulo detivesse 80% da população brasileira, tal Estado deveria deter também o direito de escolha de 80% dos Deputados Federais. Todavia, isto não acontece porque nenhum Estado-membro pode eleger mais de 70 Deputados.” ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional Um estudo à luz do princípio federativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 52 n. 207 jul./set. 2015, p. 289-303.

¹¹⁴ SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 366.

¹¹⁵ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional Um estudo à luz do princípio federativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 52 n. 207 jul./set. 2015, p. 289-303.

Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; ii. a tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas no prazo constitucional; iii. a elaboração do Regimento Interno; iv. a disposição sobre organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias; v. e a eleição dos membros do Conselho da República. Estas competências estão listadas no art. 51 da Constituição.

As competências privativas do Senado, por sua vez, estão enumeradas no art. 52 e são: i. o processamento e julgamento de mérito da Presidenta e a Vice-Presidenta da República nos crimes de responsabilidade, bem como Ministras de Estado e Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em crimes desta mesma natureza ou conexos; ii. processamento e julgamento de Ministras do Supremo Tribunal Federal, integrantes do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, Procuradora-Geral da República e Advogada-geral da União em crimes de responsabilidade; iii. arguição pública e aprovação de magistradas de Tribunais Superiores, Ministras do TCU, governadoras de territórios, presidentas e diretoras do banco central, Procuradora-Geral da República; iv. aprovação de chefes de missão diplomática; v. autorização de operações externas de natureza financeira de interesse da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios; vi. Fixação de limites globais da dívida consolidada dos entes da federação; vii. Disposição de limites e condições para operações de crédito externo e interno dos entes e entidades controladas pelo Poder Público federal; viii. Dispor sobre limites e condições para garantia da União em operações de crédito; ix. Estabelecimento de limites e condições para dívida imobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios; x. suspensão a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF; xi. aprovação de exoneração de ofício da PGR antes do término do mandato; xii. elaboração de seu regimento interno; xiii. disposições sobre a própria organização e gestão; xiv. eleição dos membros do Conselho da República; e xv. avaliação periódica da funcionalidade do Sistema Tributário Nacional.

Assim, tem-se no Poder Legislativo a ideia de representação proporcional da sociedade. “Um parlamento é uma assembleia constituída por pessoas escolhidas para lá estarem, representando aqueles que os selecionaram, com direito à manifestação de opinião segundo regras por todos obedecidas, e com poder de tomar decisões de aplicação

compulsória em nome de todos aqueles que os elegeram por ação (voto) ou omissão (alguma forma de abstenção).”¹¹⁶

É, também, o locus de alteração da Constituição, a partir do poder reformador – chamado por alguns de “poder constituinte de reforma”, embora não seja de fato a manifestação do poder constituinte, mas sim uma competência constitucional repousada sobre o Poder Legislativo. “Mais precisamente, trata-se de uma função pública, isto é, um poder-dever delimitado normativamente e vinculado a uma finalidade de interesse comum a todos os que a ele se submetem”.¹¹⁷ A alteração formulada pelo Congresso Nacional deve passar pelo rito do art. 60 da Constituição, obedecendo aos limites formais, materiais e circunstanciais previstos pelo texto constitucional. O órgão constituído deve se ater à atuação nos limites fixados pelo poder constituinte, não se confundindo com este. É, portanto, limitado.¹¹⁸

Por força da Lei n. 1.079/1950, compete também à Câmara dos Deputados a votação acerca da admissibilidade de abertura de processo de *impeachment* contra presidente da República, que deve ser feita por meio de votação nominal, seguindo-se os ritos impostos pela legislação. Qualquer cidadão pode denunciar a chefia do Executivo por crimes de responsabilidade, mas será considerada decretada a acusação quando a Câmara aprovar essa denúncia em plenário, após a instrução do processo. É o que determina o art. 23 da referida legislação.

A mesma lei vai atribuir ao Senado a competência de julgar os crimes de responsabilidade cometidos pela presidenta da República, em sessão presidida pela presidência do Supremo Tribunal Federal. Os artigos 24 e seguintes da Lei n. 1.079/1950 atribuem essa tarefa ao órgão. Quanto à natureza jurídica desse processo e da votação, esta será abordada a seguir no desenvolvimento da pesquisa.

As atribuições do Poder Legislativo são, na visão de José Afonso da Silva, as seguintes: i. atribuições legislativas, de elaboração de leis; ii. atribuições meramente deliberativas, através de decretos legislativos e resoluções, podendo referendar, autorizar, fixar, sustar e julgar de forma técnicas atos que, por força regimental, dependam dessa competência; iii. atribuições de fiscalização e controle, a exemplo dos pedidos de informação,

¹¹⁶ SANTOS, Wanderley Guilherme. Representação, parlamento, democracia. In: SILVA, Raul Mendes; BRIGAGÃO, Clóvis (Org.). *História do Poder Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003. p. 98.

¹¹⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Legitimidade do Poder de Reforma Constitucional. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Perspectivas do Direito Público*. Estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 153-174. p. 156.

¹¹⁸ BORBA, Dalton José. *Iniciativa Popular de Emenda Constitucional no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. 2002. p. 28.

as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), o controle externo juntamente com o Tribunal de Contas, a tomada de contas; iv. atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade, sendo que, nesse caso, a Câmara opera enquanto juízo de admissibilidade da denúncia, enquanto o Senado é o “tribunal político”, na percepção do autor, que avalia o mérito da acusação; v. atribuições constituintes, por meio da alteração de normas constitucionais via emendas à Constituição.¹¹⁹

Essas alterações devem respeitar, também, a superioridade hierárquica das normas constitucionais protegidas pelas cláusulas pétreas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º da Constituição). Estas normas são, na visão de Cármen Lúcia Antunes Rocha, “superconstitucionais” e “constituem os pólos atrativos primários e combinativos das normas componentes do sistema constitucional”.¹²⁰

Importa, para o objeto em análise, especialmente a ideia típica do regime republicano de que o povo tenha a função de fiscalização enquanto titular da soberania e, assim, que o Poder Legislativo, enquanto representante mais plural e proporcional dos interesses desse povo soberano, seja o titular dessa tarefa, prevista constitucionalmente no art. 70.¹²¹ Isso porque, em “regimes democráticos não existe governante irresponsável.”¹²² Desse modo, atribuir a um órgão político a fiscalização governamental é imprescindível para se manter um equilíbrio entre os ramos do poder, garantindo que o povo, ali representado, participe do processo. Para além disso, outros métodos de fiscalização podem envolver o povo de uma perspectiva de maior protagonismo ativo, como os conselhos públicos, a ação popular, o orçamento participativo, entre outros.

O papel de fiscalização atribuído ao Congresso Nacional pode ser definido em duas perspectivas: a função de “patrulha policial” seria de caráter preventivo feita usualmente pelas comissões de Orçamento e de Fiscalização Financeira, por exemplo, com participação do Tribunal de Contas da União; a função de “alarme de incêndio”, por outro lado, seria a função emergida quando há um problema, uma denúncia cuja competência de investigação reside no Congresso. É o caso, notadamente, das Comissões Parlamentares de Inquérito e mesmo do processo de *impeachment*, que pode ter início na função “corriqueira” de fiscalização efetuada

¹¹⁹ SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 366.

¹²⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Constituição e Constitucionalidade*. Belo Horizonte: Editora Lê, 1991. p. 63 e 83.

¹²¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 874.

¹²² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 550.

com o auxílio do TCU, mas que dispara medidas excepcionais de reação para apuração dos fatos e responsabilização dos envolvidos.¹²³

“O controle e a fiscalização pelo Poder Legislativo já estão enraizados no Estado Democrático de Direito, que, agindo como um representante do povo, deve verificar o exercício do poder por ele próprio e pelos demais poderes.” Kanayama destaca que o controle externo é um importante instrumento do Estado Democrático, na medida em que promove a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. “É exercido pelo Poder Legislativo, representando a fiscalização popular dos atos estatais, e tem como finalidade, conforme o texto constitucional, a análise das contas do chefe do Executivo, auditorias financeiras e orçamentárias, julgamento de contas e verificação da lisura de contratos. É um ‘controle de natureza política’, sujeito à apreciação técnica do Tribunal de Contas”.¹²⁴

O desenvolvimento do poder de fiscalização por parte do Congresso Nacional tem o apoio do Tribunal de Contas da União, ligado administrativamente ao Congresso, mas funcionando como órgão acessório, ao cuidar da análise das contas públicas. No que concerne às finanças da presidência da República, o parecer proveniente do trabalho do TCU não é vinculante, mas orienta os trabalhos do Poder Legislativo, que vota pela aprovação ou não dessas contas. Há, portanto, uma importância ímpar na atuação do Legislativo no que diz respeito a essa função e uma centralidade de atuação do órgão consultivo, que é o tribunal de contas, na medida em que opera enquanto um orientador técnico para conduzir os trabalhos do órgão político.¹²⁵

Os partidos cumprem um importante papel nessa lógica, uma vez que, para se tornar membro do Legislativo, é indispensável a filiação partidária. “A ordem constitucional brasileira é muito clara: em seu artigo 14, parágrafo 3º, V, consta expressamente que a filiação partidária é uma das condições de elegibilidade, o que faz com que o sistema gire em torno do monopólio partidário para a apresentação de candidaturas. Todo o modelo tem nos partidos o seu ponto central, como protagonistas da política e do processo eleitoral.”¹²⁶ Ana Cláudia

¹²³ MENEZES, Monique. O papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização das agências reguladoras: abdicação ou delegação de poderes?. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.6, n.3, p. 29-52, set.-dez. 2012.

¹²⁴ KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 154-155.

¹²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 874.

¹²⁶ SANTANO, Ana Cláudia. Estamos preparados para a adoção de candidaturas avulsas no Brasil?. *Conjur*. Publicado em 18.ago.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-18/ana-claudia-santano-estamos-preparados-candidaturas-avulsas>. Acesso em 08.jul.2020.

Santano destaca, dessa forma, que a democracia constitucional brasileira faz uma clara opção pelo modelo partidário de apresentação de opções ao eleitorado, o que gera consequências diretas na formação e atuação dos quadros do Congresso Nacional.¹²⁷

Desse modo, o Poder Legislativo é marcado pela presença dos partidos políticos, agremiações previstas constitucionalmente como detentoras do monopólio de legitimidade de inscrições de candidaturas eleitorais para a composição das Casas Legislativas. Esse elemento traz consequências ao sistema, seja pelo conteúdo ideológico dos partidos, seja pela estrutura interna de relações que estabelecem com as filiadas. Há também importante papel das frentes e bancadas parlamentares, sendo espaços de organização de representantes. As frentes são espaços de opinião mobilizada, necessitando da assinatura de um terço dos membros da Casa para sua criação e com registro junto à Mesa desta. As bancadas temáticas suprapartidárias funcionam sem registro formal e têm maior âmbito de atuação e agregação, sendo grupos maiores com diversidade de agenda, mas em torno de um mesmo eixo temático.¹²⁸

No que diz respeito ao aspecto ideológico, o Congresso Nacional é marcadamente um espaço de setores conservadores da sociedade. Eneida Desiree Salgado reuniu as classificações dos partidos políticos que se fizeram presentes na esfera de representação legislativa no país desde a redemocratização, evidenciando a grande propensão das siglas a expressões ideológicas mais voltadas à direita, como se pode observar pela Tabela 1, abaixo.

¹²⁷ Há uma questão relativa a essa obrigatoriedade de filiação partidária para se concorrer a eleições pendente de análise pelo Supremo Tribunal Federal. As chamadas “candidaturas avulsas” ou “candidaturas independentes” não são permitidas pelo ordenamento, uma vez que a Constituição estabelece a obrigatoriedade. O debate gira em torno de dois pontos principais: o primeiro deles é se a filiação partidária como requisito para se concorrer a um cargo eletivo é cláusula pétrea; e, se a resposta anterior foi negativa, para haver a possibilidade de alteração, deveria haver mudança constitucional através do proposta de emenda à constituição. Uma decisão do STF nesse sentido significará uma mutação constitucional, uma vez que o dispositivo é claro em estabelecer a obrigatoriedade. Sobre o tema, ver: SANTANO, Ana Cláudia. *Candidaturas Independentes*. Curitiba: Ithala, 2018.

¹²⁸ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. *Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico - metodológica e de agenda de pesquisa*. 10º *Econcontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/por-que-apanas-partidos-analise-das-frentes-parlamentares.pdf>. Acesso em 01.out.2020.

Tabela 1 - Partidos Políticos Brasileiros (1986-2018) de acordo com a orientação esquerda-direita

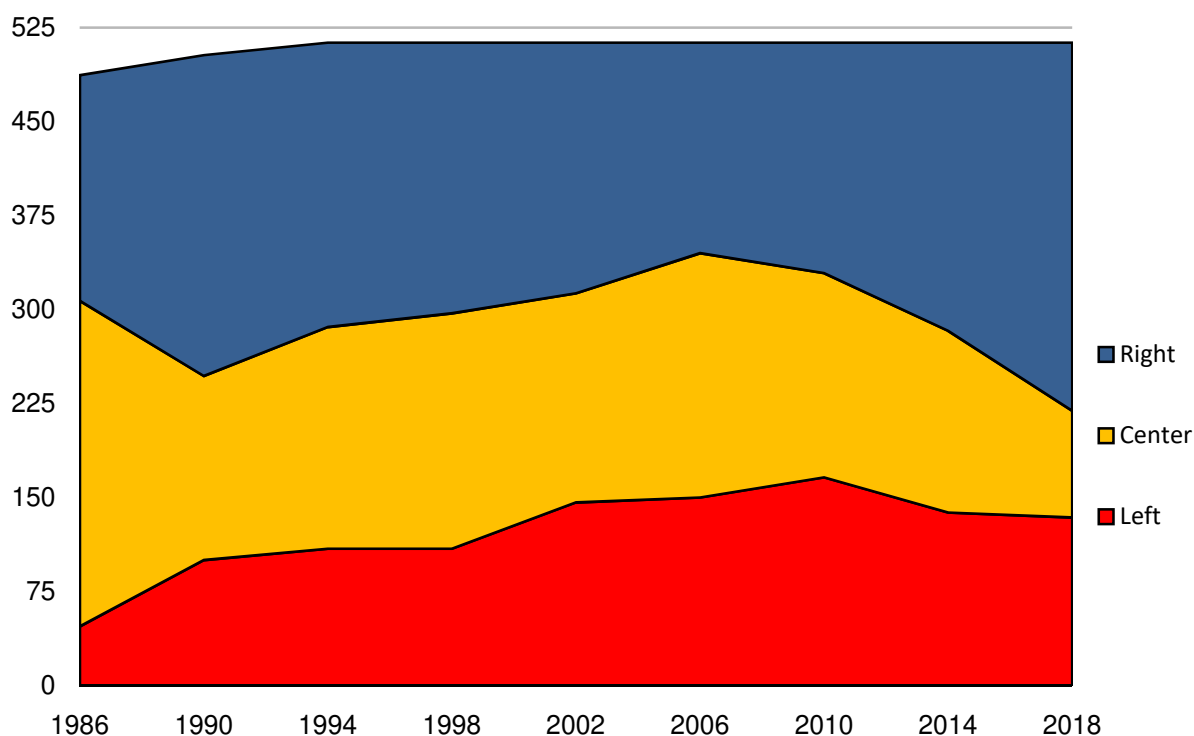
ESQUERDA	CENTRO	DIREITA
Partido Comunista do Brasil (PC do B)	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) / Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	Partido dos Aposentados da Nação (PAN)
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Partido da Mobilização Nacional (PMN)	Partido da Frente Liberal (PFL) / Democratas (DEM)
Partido da Causa Operária (PCO)	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Partido da Reconstrução da Ordem Nacional (PRONA)
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	Partido da Reconstrução Nacional (PRN)
Partido dos Trabalhadores (PT)	Partido da Mulher Brasileira (PMB)	Partido da República (PR)
Partido Pátria Livre (PPL)	Partido Popular Socialista (PPS)	Partido Social Democrata Cristão (PSDC) / Democracia Cristã (DC)
Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	Partido da Solidariedade Nacional (PSN)
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	Partido Verde (PV)	Partido das Reformas Sociais (PRS)
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)	Rede Sustentabilidade (REDE)	Partido Democrático Social (PDS)
		Partido Ecológico Nacional (PEN) / Patriotas (PATRI)
		Partido Geral dos Trabalhadores (PGT)
		Partido Liberal (PL)
		Partido Novo (NOVO)
		Partido Progressista (PP) (de 1993 a 1995)
		Partido Progressista Brasileiro (PPB) / Partido Progressista (PP)
		Partido Progressista Reformador (PPR)
		Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)
		Partido Municipalista Renovador (PMR) / Partido Republicano Brasileiro (PRB)
		Partido Republicano Progressista (PRP)
		Partido Social Cristão (PSC)

		Partido Social Democrático (PSD*) - de 1987 a 2003
		Partido Social Democrático (PSD**) - desde 2011
		Partido Social Liberal (PSL)
		Partido Social Trabalhista (PST)
		Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
		Partido Trabalhista Cristão (PTC)
		Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) / AVANTE
		Partido Trabalhista Nacional (PTN) / Podemos
		Partido Trabalhista Renovador (PTR)
		Solidariedade (SD)

Fonte: SALGADO, Eneida Desiree. A series of unfortunate events or some kind of karma? 2018 election and Brazil's persistent conservative alignment. Jack W. Peltason Center for the Study of Democracy – UCI.

A ampla maioria das denominações partidárias que lograram adentrar no espaço representativo da Câmara dos Deputados é, portanto, de cunho conservador, alinhada a um conteúdo ideológico marcadamente de direita. Mas a tabela acima dá dimensão apenas quanto ao número de agremiações partidárias, não sendo possível identificar a quantidade de representantes a partir dela. Para essa função, Salgado propõe o seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Número de representantes da Câmara dos Deputados de cada espectro político, 1986 a 2018



Fonte: SALGADO, Eneida Desiree. A series of unfortunate events or some kind of karma? 2018 election and Brazil's persistent conservative alignment. Jack W. Peltason Center for the Study of Democracy – UCI.

Pode-se observar que o momento seguinte à redemocratização foi marcado pela proeminência de representantes do centro e da direita, com participação tímida dos partidos de esquerda nesse primeiro momento. Os partidos de direita preponderam até 2006, quando sofrem queda mais acentuada, voltando a crescer a partir de 2014. A Câmara dos Deputados é, como se pode ver, um ambiente de disputa ideológica, pautado por diferentes visões de mundo e de distintas maneiras de se pensar a representação política. A representação pode ser compreendida enquanto um relacionamento diferenciado entre atores plurais. Não há uma específica vontade do povo que possa ser representada. Há conexão entre representantes e representados, mas é difícil manter a relação mediada entre eles, mesmo porque o eleitorado é internamente diferenciado.¹²⁹

A representação no Legislativo é pluripartidária por opção do constituinte. Wanderley Guilherme dos Santos entende ser benéfico esse sistema de pluralismo e pulverização partidária, uma vez que há a possibilidade de expressão de distintas opiniões

¹²⁹ YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 139-190, 2006. p. 149.

políticas e manifestações ideológicas, além de dar espaço à concorrência. “A opção pelo sistema proporcional de representação facilitou a dispersão de preferências e a expressão de variados segmentos de opinião. A multiplicidade de partidos resultante do sistema proporcional, contudo, não só acomoda o pluralismo de opiniões. Ela democratiza as oportunidades de concorrência, evitando que burocracias discriminadoras asfixiem candidatos a candidatos, negando-lhes a legenda pela qual concorreriam.”¹³⁰

Essa análise será retomada adiante, quando for abordado o chamado “novo conservadorismo brasileiro”, buscando-se evidenciar o crescimento da polarização (com o declínio da representação dos partidos de centro) e a ampliação dos representantes e da atuação parlamentar voltada à defesa de valores conservadores nos costumes e liberais na economia.¹³¹

2.2. A perspectiva do impeachment como instituto de natureza jurídico-política

O poder de fiscalização atribuído ao Legislativo é, seguramente, um grande trunfo deste em relação ao Executivo e guarda relevância para a separação dos poderes e o equilíbrio entre eles. Em não sendo exercido com respeito às normas constitucionais, pode significar um impacto profundo em um sistema político. A tarefa de remover representantes deve estar subordinada às “regras do jogo”, pois, do contrário, se torna um impasse à democracia. “Julgar um presidente, quanto mais removê-lo, é um choque sísmico para a separação de poderes que é a espinha dorsal da Constituição.”¹³² O resultado do processo de *impeachment*, com a troca presidencial, importa em “desmoronamento da vida política”.¹³³ No entanto, a ideia de se promover apuração da responsabilidade de representantes está intimamente relacionada com a democracia, uma vez que “governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático”.¹³⁴

Assim, o conceito se desenvolve a partir do direito inglês, mas passa a ser usado com menos frequência a partir do século XVII no país, em função da adoção da moção de

¹³⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 52-53.

¹³¹ LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019. p. 25.

¹³² DWORKIN, Ronald. A Kind of Coup. *The New York Review of Books*, 17.dez.1998. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 01.jul.2020.

¹³³ LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito e Paz*, São Paulo, Lorena, a. IX, n. 37, p. 134-153, 2º semestre, 2017.

¹³⁴ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 9.

desconfiança, própria do parlamentarismo. “Tinha caráter judicial (no sentido que usualmente se dá a essa palavra). Fundava-se em crime e seu objetivo era não só a destituição da autoridade acusada, mas também a aplicação à mesma de uma pena corporal. Assegurando, todavia, defesa ao acusado, foi menos usado quando o Parlamento se tornou impaciente com as delongas e preferiu empregar em seu lugar a lei condenatória (*bill of attainder*).”¹³⁵

“Na Inglaterra, o *impeachment* foi a ferramenta liberal criada para, indiretamente, responsabilizar-se a figura do rei, por meio de uma acusação formulada contra um de seus ministros, já que o monarca estava protegido por total irresponsabilidade, assentada na máxima segundo a qual o rei não pode fazer o mal (*the king cannot do wrong*).”¹³⁶ Originalmente, continha a noção de dar resposta às condutas do rei através de instrumento voltado aos ministros, dada a impossibilidade de se atribuir responsabilidade ao rei, mas foi perdendo importância na medida que o sistema de governo foi evoluindo para o parlamentarismo, substituído pela moção de censura.

O sistema jurídico estadunidense incorporou o instituto. “A Constituição americana adotou o *impeachment*, com a particularidade, entretanto, de reservá-lo para os crimes políticos praticados tão-só por algumas autoridades, basicamente os funcionários nomeados pelo Presidente, ficando fora de sua abrangência os deputados e senadores.”¹³⁷ Originou-se da presunção de que, em razão da influência governamental gozada por essas pessoas e de uma eventual organização falha dos poderes, dificilmente seriam responsabilizadas por seus atos de outra maneira.¹³⁸

O instituto do *impeachment* aparece em O Federalista, no texto de número 65, escrito por Alexander Hamilton, retratando a necessidade de um órgão independente e dotado de imparcialidade que pudesse conter condutas inapropriadas por parte do Poder Executivo, entendendo que o Poder Judiciário não teria condições de garantir esses requisitos mínimos, uma vez que não seria isento o suficiente para tanto.¹³⁹

Assim, em função de uma relação mais próxima entre os representados e o Poder Legislativo, uma vez que os membros deste são escolhidos diretamente pela vontade eleitoral

¹³⁵ FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

¹³⁶ VERDE SOBRINHO, Luis Lima; MORAES, Filomeno. Crime ou desconfiança: como caem os governos no presidencialismo brasileiro e no parlamentarismo. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-22. jan/jun., 2017.

¹³⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 372.

¹³⁸ LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito e Paz*, São Paulo, Lorena, a. IX, n. 37, p. 134-153, 2º semestre, 2017.

¹³⁹ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist*. The Gideon Edition. Indianapolis: Liberty Fund, 2001 [1788]. p. 337.

daqueles, seria o órgão mais apropriado para este tipo de ação, de forma a dar cumprimento a um ideal de fiscalização e, simultaneamente, fazer valer um julgamento que estivesse intimamente ligado à vontade da população como um todo.

O *impeachment* não foi tratado pelos constituintes estadunidenses como algo alheio ao seu contexto, mas sim com esforços de fortalecimento do executivo republicano, que demanda instrumentos dessa natureza para permitir o equilíbrio entre os poderes. Jack Rakove interpreta que os problemas no estabelecimento dos poderes do Presidente dependiam da definição de seu escopo e seus limites, dentre os quais, o poder do *impeachment*.¹⁴⁰

Hamilton coloca que o Senado seria o melhor ambiente para o julgamento dessa natureza, uma vez que seria suficientemente isento e representativo da vontade da população para exercer a máxima de garantir um julgamento que transmitiria a resposta mais imparcial possível. Ele questiona: “Onde mais, senão no Senado, poderia ter sido encontrado um tribunal suficientemente digno ou suficientemente independente? Que outro corpo seria propensos a sentir confiança o suficiente em sua própria situação, para preservar, inadvertidamente e não influenciado, a imparcialidade necessária entre um indivíduo acusado, e os representantes do povo, seus acusadores?”¹⁴¹ O autor entende que o Senado estaria menos sujeito a pressões, uma vez que eram escolhidos através de eleição indireta, pelas assembleias dos estados, ao contrário do que estaria uma corte judicial. Assim, “a submissão dos agentes ao julgamento perante uma Corte judicial poderia sujeitá-la a pressões das mais variadas, o que dificultaria uma análise isenta sobre a culpa ou inocência do acusado”.¹⁴²

O *impeachment* no Estado de Direito precisa observar minimamente o arcabouço jurídico que lhe dá suporte. Em outros termos, “no terreno republicano, se, por um lado, o Presidente da República perdeu a intangibilidade que cercava o monarca, por outro, ele está garantido pelo *due process of law*, quando denunciado. Indiscutivelmente, no sistema presidencialista, em que o Chefe do Executivo, tanto quanto o Parlamento, é sufragado pelo voto popular para cumprir um mandato estável, o rigor litúrgico do *impeachment* encontrou sua conformação político-jurídica ideal.”¹⁴³

¹⁴⁰ RAKOVE, Jack N. Statement on the Background of Impeachment. *The George Washington Law Review*. v. 67, n. 3, 1999. p. 685.

¹⁴¹ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist*. The Gideon Edition. Indianapolis: Liberty Fund, 2001 [1788]. p. 337.

¹⁴² PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Eneida Desiree Salgado, 2017, 322p. p. 206.

¹⁴³ VERDE SOBRINHO, Luis Lima; MORAES, Filomeno. Crime ou desconfiança: como caem os governos no presidencialismo brasileiro e no parlamentarismo. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-22. jan/jun., 2017.

Ademais, seria necessário que o júri fosse numeroso o suficiente para que não fosse possível que uma paixão momentânea acometesse alguns de seus membros e proporcionasse resultado diverso do ideal. Hamilton compreende, assim, que as objeções ao Senado enquanto órgão de julgamento seriam insuficientes para afastar a qualidade que se teria em confiar a ele a tarefa árdua de proteger o equilíbrio e garantir o julgamento adequado.¹⁴⁴ O que se desprende dessa percepção é a confiança de que o Senado, enquanto Casa de equilíbrio de representação entre os estados membros e de voto popular, teria a capacidade de defender os interesses da população ao mesmo tempo em que daria conta de manter o equilíbrio entre as forças do Estado.

Caberia, antes do julgamento de mérito, um julgamento de conhecimento da ação proclamado pela Câmara, a *House of Representatives*, que teria uma maioria designada para aceitar a denúncia, ou seja, aprovar o *impeachment* e enviar o processo para apreciação pelo Senado. Na perspectiva de Alexander Hamilton, a distribuição de competências entre ambos serviria para gerar uma distinção entre a figura do órgão acusador e do órgão julgador, de modo a garantir um julgamento razoável. Na óptica do autor de O Federalista, essa “divisão deles entre os dois ramos do legislativo, atribuindo a um o direito de acusar, ao outro o direito de julgar, evita o transtorno de fazer das mesmas pessoas acusadores e juízes; e guardas contra o perigo de perseguição, a partir da prevalência de um espírito faccioso em qualquer um desses ramos”.¹⁴⁵

Dessa forma, a Câmara opera enquanto instância de acusação e, nessa medida, oferece os argumentos necessários à persecução dos crimes de responsabilidade cometidos por quem esteja à frente do Poder Executivo. Cabe à Câmara a fundamentação da denúncia das “*impeachable offenses*”, sendo, na divisão estabelecida entre as duas casas, o órgão que opera no sentido de dar a chancela à abertura do processo, mas não tomando a decisão de mérito no caso, garantindo-se um devido processo legal a partir de uma lógica de dualidade de funções e de atribuições entre as duas instâncias. A decisão de abertura do processo de *impeachment* não vincula a decisão de mérito a ser tomada pelo Senado, apenas indica a necessidade que este prossiga com a avaliação das condutas questionadas enquanto crimes de responsabilidade e estabeleça um julgamento o mais isento possível em relação a estas ações da presidência da República.

¹⁴⁴ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist*. The Gideon Edition. Indianapolis: Liberty Fund, 2001 [1788]. p. 344.

¹⁴⁵ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist*. The Gideon Edition. Indianapolis: Liberty Fund, 2001 [1788]. p. 337.

Hamilton destaca que as ofensas que teriam o condão de gerar um processo de *impeachment* seriam “*high crimes and misdemeanors*”, algo que iria além de uma conduta inapropriada ou da violação da confiança pública, destacando o fato de que essas ofensas estão diretamente conectadas a facções pré-existentes, gerando animosidades, parcialidades, influências. O autor destaca o perigo de a decisão ser mais pela força dessas facções que por uma demonstração efetiva de culpa ou inocência dos acusados. Daí derivaria a importância da confiança atribuída pela Convenção ao Senado, que estaria mais apto a separar essas paixões e julgar a partir do peso dos argumentos, evidenciando uma resposta menos precipitada e mais isenta.¹⁴⁶

Estas ofensas à ordem constitucional seriam abusos de poder ou lesões para a República que só poderiam ser cometidos por funcionários públicos em razão justamente dos cargos públicos que ocupavam. Embora o conceito de “crimes políticos” use o termo “crimes”, as “*impeachable offenses*” não seriam exatamente de caráter criminal. Além disso, os debates ao longo da Convenção englobaram o escopo de ofensas passíveis de *impeachment*, como a preferência de Madison para a frase “outros crimes graves e contravenções” (*other high crimes and misdemeanors*), porque abrangia também possíveis tentativas de subverter a Constituição, confirmando assim que os crimes passíveis de *impeachment* consistiam principalmente em abusos de poder que prejudicaram o Estado e não necessariamente condutas típicas na esfera penal.¹⁴⁷

Não se tratava, desse modo, de um voto de desconfiança semelhante ao sistema parlamentarista, em que a vontade de uma maioria legislativa, por razões políticas, poderia gerar a substituição do chefe do executivo. Tratava-se, justamente, de uma tentativa de colocar nas mãos de um órgão que se entendia capaz de promover um julgamento razoável e o mais isento possível, separando inclusive a própria acusação do julgamento, de forma a se garantir um devido processo legal.

Há um suporte jurídico que engloba as condutas tidas como crimes de responsabilidade, sendo necessária a subsunção destas em relação a uma norma previamente estabelecida e que preveja exatamente aquilo que é realizado pelo agente. Do contrário, haveria uma violação à possibilidade de defesa, já que não se teria a regulação legal do ato praticado pelo acusado, impedindo que este tivesse condições reais de intentar sua permanência no cargo. O fato de um crime ter a natureza política diria respeito mais ao cargo,

¹⁴⁶ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist*. The Gideon Edition. Indianapolis: Liberty Fund, 2001 [1788]. p. 338.

¹⁴⁷ GERHARDT, Michael J., "Putting the Law of Impeachment in Perspective" (1999). *Faculty Publications*. 975. <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/975>

à função desempenhada e o significado da conduta em si. Não significaria que o julgamento a ser feito dessa conduta deveria ser, igualmente, de natureza política – por isso a preocupação de que o Senado o fizesse, pois teria mais capacidade de abstrair as paixões políticas e o poder das facções ao examinar as denúncias feitas contra o acusado.

Dworkin observa que, em realidade, esse processo idealizado de *impeachment* não é o que ocorre na prática, uma vez que as disposições mais fundamentais do devido processo legal e dos procedimentos justos podem ser facilmente ignoradas e deixadas de lado pelos julgadores. “Nenhum tribunal pode revisar seus procedimentos, suas declarações ou seu veredito. (...) Nada pode detê-los, exceto sua própria consciência constitucional: seu próprio respeito não apenas pelo texto detalhado da Constituição, mas por sua estrutura e filosofia mais profundas.”¹⁴⁸ Assim, o julgamento por parte do Poder Legislativo se traduz na prática em uma manifestação dos interesses dos seus membros, não de um resultado da aplicação estrita dos princípios do devido processo e da identificação do cometimento de crimes de responsabilidade por parte da chefia do Executivo. Na prática, é um julgamento político.

As condutas passíveis de processo de *impeachment* não são crimes indiciáveis fora da esfera política, mas sim configuram crimes políticos no sentido de que podem gerar prejuízos graves à ordem político-constitucional.¹⁴⁹ Por isso, sua configuração enquanto crimes decorre da ofensa que geram ao sistema como um todo, não do fato de poderem desencadear, por exemplo, um processo criminal contra quem os comete.

A Constituição de 1988 estabeleceu, no art. 85, a responsabilização da Chefe do Executivo quando do cometimento de crimes de responsabilidade, sendo estes os atos que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do País, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Determinou a necessidade de edição de lei especial para tratar dos crimes e do processo e julgamento. O caput do referido artigo traz o termo “especialmente”, que pode levar à interpretação de que não apenas as práticas estritamente previstas em legislação seriam passíveis de *impeachment*. Entende-se, no entanto, que uma vez que se trata de função sancionadora do Estado, deve ser interpretado de forma restritiva e, portanto, como rol taxativo.

¹⁴⁸ DWORKIN, Ronald. A Kind of Coup. *The New York Review of Books*, 17.dez.1998. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 01.jul.2020.

¹⁴⁹ GERHARDT, Michael J., "Putting the Law of Impeachment in Perspective" (1999). *Faculty Publications*. 975. <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/975>

O *impeachment* evidencia, por um lado, a relação entre constitucionalismo e democracia e, por outro, a questão dos freios e contrapesos entre os poderes. Essa relação se configura na medida em que a “destituição presidencial precisa ter como fundamento uma afronta constitucional, fator que reafirma a força normativa da Constituição, tendo em vista que os crimes de responsabilidade são previstos expressamente no texto constitucional. Em razão disso, o *impeachment* ocupa o papel institucional de obrigar os oficiais públicos, em especial o Presidente da República, a cumprirem a Constituição.”¹⁵⁰

É perceptível o caráter aberto da norma constitucional. Uma vez que há uma extensa quantidade de normas constitucionais, especialmente de caráter principiológico, há uma amplíssima possibilidade de se enquadrar condutas das mais diversas naturezas por parte da presidenta da República em possíveis “violações da Constituição”, dada a indeterminação e a redação imprecisa adotada pela constituinte. Daí a necessidade, reconhecida pelo próprio texto, de uma legislação que viesse a condensar de forma mais apropriada os casos em que o processo de *impeachment* seria cabível – do contrário, “vale tudo”.

Quanto ao termo “crimes de responsabilidade”, ele gera diferentes interpretações por parte da doutrina brasileira, ora sendo entendido enquanto qualquer tipo de ofensa cometida pela presidenta da República passível de enquadramento nas amplas hipóteses arroladas pelo texto constitucional e pela Lei n. 1.079/1950, ora entendido como tipo penal, com as consequências de observância do devido processo legal e da legalidade estrita decorrente da proteção constitucional atribuída a este ramo. A diferença entre ambos está no rigor processual com que o *impeachment* deve ser tratado, decorrendo daí a percepção de ser instituto de natureza jurídico-política (ou político-administrativa) ou de natureza punitiva, como se verá a seguir.

A Lei n. 1.079/1950 traz um extenso rol de condutas enquadráveis como crimes de responsabilidade correspondentes a cada uma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 85 da Constituição. Na visão de Cretella Junior, os crimes de responsabilidade teriam relação com os atos de improbidade administrativa, ambos com infrações de natureza ética. Note-se, no entanto, que embora seja perceptível uma vagueza na disposição do tema, tanto no texto constitucional quanto na legislação ordinária, o autor entende que não se pode adotar

¹⁵⁰

LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito e Paz*, São Paulo, Lorena, a. IX, n. 37, p. 134-153, 2º semestre, 2017.

entendimento de que o instituto é absolutamente aberto, que “cabe tudo” na conceituação de crime de responsabilidade.¹⁵¹

É necessário considerar ainda o caráter *sui generis* dos julgamentos de *impeachment*. Sendo julgamentos de caráter jurídico realizados pelo Legislativo, poderiam eventualmente passar pelo crivo do Executivo, o que não faz sentido se for o próprio detentor do cargo de chefe deste poder em julgamento. Por outro lado, em sendo jurídico, poderiam estar sujeitos à revisão por parte do Judiciário, o que tampouco é previsto¹⁵², ainda que se tenha doutrina recente no Brasil, por exemplo, no sentido da necessidade de revisão das decisões do Senado em processos dessa natureza.¹⁵³

Embora se fale que a natureza do *impeachment* é a de permitir a fiscalização e uma forma de *accountability*, de responsividade das condutas políticas da presidenta da República, “alegar que o *impeachment* representa ‘instrumento de separação e equilíbrio dos Poderes’ não explica a natureza objetiva da atividade (se legislativa, punitiva, de controle de constitucionalidade, etc.), não justifica a atribuição de conteúdo ‘político’, nem define seu regime jurídico.”¹⁵⁴ Se faz necessário, nessa medida, examinar de forma mais aprofundada os argumentos que ancoram a interpretação sobre o instituto.

Diante dos debates destacados na doutrina jurídica brasileira, especialmente em função do processo de *impeachment* de 2016, submergiram essencialmente duas correntes: a primeira delas, apoiada na obra de Paulo Brossard¹⁵⁵ sobre o instituto do *impeachment*, escrita em 1992, considera ser política sua a natureza, de modo que a análise feita pelo Congresso Nacional não se assemelha ao exercício da função jurisdicional, mas sim tem suporte justamente no papel político do órgão, que deve interpretar se as condutas, erroneamente definidas como “crimes” pela legislação, são ofensas graves de ordem político-administrativa por parte do Executivo a ponto de ensejar a perda do cargo; a segunda corrente considera ser jurídica a natureza do julgamento do processo de *impeachment*, entendendo necessária a configuração de “crime de responsabilidade” a partir de uma estrita legalidade – e, até mesmo, ser possível o controle judicial do *impeachment*. Nessa corrente, destaca-se o trabalho

¹⁵¹ CRETELLA JUNIOR, José. Do impeachment no Direito Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 50.

¹⁵² GERHARDT, Michael J., "Putting the Law of Impeachment in Perspective" (1999). *Faculty Publications*. 975. <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/975>

¹⁵³ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017.

¹⁵⁴ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p.149.

¹⁵⁵ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

de Saulo Linderfer Pivetta.¹⁵⁶ A seguir, serão analisados os argumentos principais que embasam cada uma dessas visões.

A técnica de apuração de responsabilidade instituída no sistema republicano brasileiro é, segundo Paulo Brossard, de forte influência estadunidense, sendo que a legislação brasileira estabelece a necessidade de configuração de crime de responsabilidade, regulado por legislação especial. O autor defende que as faltas apuradas pelo processo dessa natureza não precisam ser puníveis pelo direito comum – vale dizer, o processo de *impeachment* não precisa resultar em indiciamento na esfera criminal, uma vez que não há correspondência entre infrações políticas e infrações penais.¹⁵⁷

Para José Cretella Junior, o *impeachment* “é o procedimento jurídico-político de direito público, tendente a afastar do cargo público de governança aquele que cometeu crimes comuns ou de responsabilidade capitulados taxativamente ou em lei especial, regulamentadora do Texto Constitucional”.¹⁵⁸ Nessa perspectiva, considera-se que há uma roupagem, um necessário suporte jurídico para dar “a partida” no processo de *impeachment*, não podendo ser iniciado apenas por vontade política. Há um elemento de responsividade a condutas juridicamente reprováveis por parte de representantes necessário para se desencadear o processo, não sendo possível se afastar os critérios jurídicos como força motriz da aplicação prática do instituto.

Na perspectiva de Afrânio Silva Jardim, dizer que o *impeachment* é de julgamento jurídico-político significa a necessidade de análise jurídica do cometimento de um crime de responsabilidade, importando na necessidade de que a denúncia traga a narrativa de fatos estritamente jurídicos e imputáveis. Os deputados, assim como no Tribunal do Júri, podem votar baseados no “sistema da íntima convicção”, de modo que não precisam motivar o voto. No entanto, se o motivam, essa motivação passa a ser passível de submissão ao Judiciário. Na perspectiva do autor, seria possível não afastar a presidenta por razões de conveniência e oportunidade, mas não seria possível afastá-la pelos mesmos motivos.¹⁵⁹

Brossard entende que o texto constitucional gera um problema ao tratar das faltas que podem gerar o processo de *impeachment* enquanto “crimes” de responsabilidade, e não com

¹⁵⁶ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017.

¹⁵⁷ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 43-45.

¹⁵⁸ CRETELLA JUNIOR, José. *Do impeachment no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 9-10.

¹⁵⁹ JARDIM, Afrânio Silva. O significado técnico da expressão “julgamento jurídico e político” do *impeachment* do Presidente da República. In: PRONER, C.; CITTADINO, G.; TENENBAUM, M.; RAMOS FILHO, W. *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal Editora, 2016. pp. 18-20.

outra terminologia que pudesse evitar problemas de interpretação, dado o sentido diverso, na perspectiva do autor, que existe entre os fatos geradores de *impeachment*, chamados de crimes de responsabilidade, e os crimes tipificados na legislação criminal. Na percepção de Brossard, a questão não tem início em 1988, mas persiste desde a primeira Constituição republicana do país¹⁶⁰, ignorando que pode ser uma escolha dos constituintes compreender essas ofensas que geram *impeachment* na condição de crimes.

Pedro Serrano considera que a expressão “crime de responsabilidade” corresponde a uma infração da ordem político-administrativa, “praticada por determinados agentes políticos, cujo processamento e julgamento decorre do exercício de uma função política do Legislativo, o que deve se dar, por essa razão, nos quadrantes do Direito posto”. O processo desencadeado pela denúncia é de natureza administrativa e aplica sanção dessa espécie. A referência a “julgamento político” traz a dimensão do regime jurídico, ou seja, do conjunto de normas que vai regular o processamento. O Poder Legislativo se converte em “tribunal especial para o julgamento político.”¹⁶¹ A presidenta está, portanto, sujeita à apuração de responsabilidade e consequentes sanções decorrentes de processo *político-administrativo* realizado pelas Casas do Congresso Nacional.¹⁶²

Esta seria outra razão pela qual os “crimes de responsabilidade” não teriam natureza penal: a Constituição de 1988 conferiu seu julgamento a um órgão não jurídico, e sem estabelecer expressamente a possibilidade de revisão judicial.¹⁶³ No entendimento de José Afonso da Silva, esta perspectiva seria a “lição correta, pois a Constituição erigiu o Senado Federal, sob a presidência do Presidente o Supremo Tribunal Federal, em tribunal especial, para o julgamento político, que não é um tipo de julgamento próprio de tribunais jurisdicionais, porque estes não devem senão exercer a jurisdição técnico-jurídica.”¹⁶⁴

Verde Sobrinho e Moraes interpretam que a utilização da locução “crimes de responsabilidade” no texto constitucional figura como uma manifestação de falta de rigor técnico por parte da constituinte, deficiência esta que viria configurada na história republicana brasileira desde 1891, como uma mera repetição de um texto constitucional a outro sem a

¹⁶⁰ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 64.

¹⁶¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Impeachment*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>.

¹⁶² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 550.

¹⁶³ QUEIROZ, Rafael Mafei Rabello. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública*, vol. 4, n. 2, Novembro 2017 pp. 220-245.

¹⁶⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 552.

reflexão necessária sobre a natureza da infração. “Quando motiva o *impeachment*, sem dúvida – a despeito do *nomen juris* batizado pela Constituição e pela Lei que a complementa –, o ilícito a ele subjacente não é penal.”¹⁶⁵ Segundo essa concepção, melhor seria que o texto constitucional fizesse uso de termos como “ofensa” ou “infração”, de modo a afastar a ambiguidade gerada pelo desígnio penal do instituto mediante a utilização do termo “crime”.

Para Rafael Mafei Rabello Queiroz, “os ‘crimes de responsabilidade’ presidencial que dão ensejo ao *impeachment* não têm natureza necessariamente penal, em que pese o nome do instituto no Brasil adotar o vocábulo ‘crime’”, de modo que “a violação que importa afastamento do Presidente da República, no Brasil como nos Estados Unidos, é de natureza essencialmente político-administrativa, sendo seus aspectos penais meramente acidentais”. A decisão tomada pela Câmara serviria, na visão de Queiroz, como uma decisão análoga à de pronúncia, mas isso não seria razão suficiente para se atribuir natureza jurídica de crime ao ilícito apurado no processo. É cabível a relação apenas por ser decisão de oferecimento de acusação sem constituir decisão final de mérito.¹⁶⁶

O mesmo entendimento é manifestado por Adilson Dallari, que afirma serem de ordem política as penalidades aplicadas no *impeachment*, não se confundindo com as penalidades do Código Penal e não sendo por elas substituídas.¹⁶⁷ Regina Ferrari afirma, nesse sentido, que “o processo de *impeachment* teria finalidade diversa da ação penal, pois enquanto esta visa à repressão ao crime pela aplicação da pena, aquele busca a cessação da situação para evitar que se coloque em risco a estabilidade das instituições e a segurança da nação”.¹⁶⁸

A leitura de Paulo Brossard é de que, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a expressão crime comum é contraposta à noção de crime de responsabilidade, tendo este consequências políticas, e sanções dessa mesma natureza. O fato de ser possível coexistir pena de caráter político e de caráter criminal sem importar em dupla penalização da conduta daria esse caráter meramente político ao processo de *impeachment* e aos crimes cometidos

¹⁶⁵ VERDE SOBRINHO, Luis Lima; MORAES, Filomeno. Crime ou desconfiança: como caem os governos no presidencialismo brasileiro e no parlamentarismo. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-22. jan/jun., 2017.

¹⁶⁶ QUEIROZ, Rafael Mafei Rabello. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública*, vol. 4, n. 2, Novembro 2017 pp. 220-245.

¹⁶⁷ DALLARI, Adilson Abreu. Crime de responsabilidade do Presidente da República – viabilidade jurídica do processo – exercício da função por oito anos – acusação de ação ou omissão culposa – garantia do devido processo legal. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 13, n. 49, p. 195-233, abr./jun. 2015.

¹⁶⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 347.

para gerá-lo. Penas de natureza diversa denotam processos de natureza igualmente diversa, configurando a dimensão política desse tipo de processo segundo este entendimento.¹⁶⁹

O juízo manifesto pela Câmara dos Deputados acerca da admissibilidade da acusação possui caráter de juízo político na jurisprudência do STF, podendo a Câmara rejeitar a denúncia apresentada como dispõe o art. 14 da Lei 1.079/1950. Lorenzetto destaca a necessidade de garantia do devido processo legal, de acordo com artigo 5º, LV da Constituição, também nesse momento.¹⁷⁰ Compreende-se, portanto, que o conteúdo dos votos acerca da admissibilidade ou não do *impeachment* é pautada por substrato político¹⁷¹, mas o suporte jurídico não é afastável, sendo necessária a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, a possibilidade de produção de provas, a observância de prazos, enfim, a garantia de um processo transparente e com possibilidades de defesa.

Brossard assevera que “o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos.”¹⁷² O entendimento é partilhado, em análise acerca das questões procedimentais do instituto, por Ives Gandra Martins, que pugna pela observância do devido processo legal no curso do processo, mesmo que a tramitação se dê no Congresso Nacional.¹⁷³

Note-se, portanto, segundo uma concepção de que a natureza do processo de *impeachment* é política, que o conteúdo político do processo de *impeachment* não afasta a necessidade de definição das regras do jogo, estas de conteúdo jurídico, que devem obedecer minimamente aos critérios jurídicos que configuram uma moldura adequada a esse tipo de processo. Nesse sentido, Brossard cita o *Habeas Corpus* n. 4.116, julgado pelo STF, em que se define que a natureza do processo de *impeachment* é de um processo misto, jurídico-político¹⁷⁴, de modo que a apreciação quanto aos crimes de responsabilidade cometidos pela pessoa cujas condutas se questione possa ser uma apreciação política, mas a estrutura do

¹⁶⁹ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 70.

¹⁷⁰ LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito e Paz*, São Paulo, Lorena, a. IX, n. 37, p. 134-153, 2º semestre, 2017.

¹⁷¹ Esse entendimento está substanciado no voto do Ministro Néri da Silveira na ocasião do julgamento da ADI n. 1634: “Neste, é que a denúncia será recebida, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas.” (ADI 1.634-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 17.09.1997, Plenário, DJ 08.09.2000.)

¹⁷² BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 73.

¹⁷³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O Impeachment na Constituição de 1988*. Belém: Edições CEJUP, 1992, p. 32.

¹⁷⁴ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 84.

processo, em si, demanda a observância de normas jurídicas, de um suporte juridicamente constituído e apto para tanto.

O Supremo Tribunal Federal adota interpretação voltada a considerar que o *impeachment* tem natureza jurídico-política (ou político-administrativa), bastando “a observância das formalidades jurídicas (tramitação legal, enquadramento formal da conduta como crime de responsabilidade, garantia do contraditório e da ampla defesa, enfim, todo o desenvolvimento do simulacro de processo punitivo) para que o afastamento do Presidente da República fosse legítimo”.¹⁷⁵ Com a amplitude de condutas passíveis de serem enquadradas no rol indefinido do texto normativo em vigor (Lei n. 1.079/1950), bastaria um arranjo político forte para se obter o resultado. “A Câmara, que é apenas parte do Poder Legislativo, imobiliza e domina, embora de modo provisório, a autoridade que encarna a totalidade do Poder Executivo.”¹⁷⁶

Há, no entanto, uma contradição no STF, uma vez que o tribunal entendeu, no julgamento das ADI n. 4.791, n. 4.792 e n. 4.800, em relação ao *impeachment* de governadores, que apenas a União poderia legislar acerca do tema, pois seria de natureza penal – e a competência legislativa em matéria de direito penal e processual penal é federal. Este entendimento foi defendido por Teori Zavascki e Cármen Lúcia Antunes Rocha, na relatoria das ações.¹⁷⁷

Assim, por mais que se tenha em consideração que o juízo do Congresso Nacional possa ser motivado por razões de ordem política, isso não afasta a obrigatoriedade de submissão do Estado ao Direito – ou se afastaria a premissa do Estado Democrático de Direito como um todo. Por mais discricionária que seja uma decisão tomada por um órgão estatal, deverá sempre estar condicionada à ordem jurídica. “Ainda que o processo de *impeachment* ocorra no âmbito político-administrativo, e não no contexto de um processo criminal, deve-se oferecer as garantias próprias não só dos processos administrativos sancionadores, mas também de determinados elementos do processo judicial.”¹⁷⁸

¹⁷⁵ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p.150.

¹⁷⁶ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 131.

¹⁷⁷ BARBOSA FILHO, Claudio Roberto. Quando a emenda é pior que o soneto: o processo de *impeachment* de governadores e o Supremo Tribunal Federal. *Revista do Legislativo Paranaense*, Curitiba, n. 2, Ago/2018, p. 155-171.

¹⁷⁸ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Impeachment*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>.

Devido processo legal, observância dos princípios da legalidade, da anterioridade da tipificação da conduta como imputável (ainda que não criminalmente, mas administrativamente), da segurança jurídica, *in dubio pro reo*, provas de autoria por parte da presidenta são requisitos mínimos a serem considerados. O processo não pode ser eivado de vícios formais e não pode servir como mero simulacro jurídico para a retirada arbitrária da pessoa eleita.

O juízo final sobre a manutenção ou não da representante no cargo é dada pelo Senado Federal. “O Senado, que é apenas um segmento do Poder Legislativo, quando julga o Presidente da República é, para esse fim, o mais alto tribunal da nação, a mais alta corte do país, porque não reparte com nenhuma outra o seu poder, e pela Constituição é dotado de superioridade decisiva, definitiva e irrecorrível sobre o Poder Executivo.”¹⁷⁹ O STF, ao julgar a ADPF n. 378¹⁸⁰, reduziu bastante a relevância da decisão tomada pela Câmara, fazendo com que o juízo de admissibilidade resulte apenas em uma fase protocolar do rito do *impeachment*, sem vinculação com a decisão que virá a ser tomada pelo Senado na sequência, mas essa atribuição da função de “juiz natural” ao Senado seria uma sutil demonstração da natureza política do instituto.¹⁸¹ “É a Câmara, isto é, a nação, que num júri de proporções nacionais, acusa o Presidente perante o Senado, órgão em que se representam os Estados federados. E somente pela maioria altamente qualificada de dois terços da Câmara dos Estados é que a sanção política pode ser imposta. Esta superioridade, real e palpável, é estabelecida pela Constituição ao criar os Poderes e fixar-lhes a respectiva competência.”¹⁸²

Acerca da possibilidade de se recorrer ao Judiciário, Ricardo Aguiar de Arruda comenta o conflito de princípios constitucionais envolvidos, afirmando se tratar de “tema difícil e controverso a envolver a própria ideia de separação dos poderes, porquanto a Constituição Federal claramente confere ao Senado a competência precípua de processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, ao mesmo tempo em que assegura que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser legalmente subtraída da apreciação do Judiciário”.¹⁸³

¹⁷⁹ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 131.

¹⁸⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 378 MC/DF. Rel. Min. Edson Fachin, j. 17.12.2015, *DJE* 08.03.2016.

¹⁸¹ LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito e Paz*, São Paulo, Lorena, a. IX, n. 37, p. 134-153, 2º semestre, 2017.

¹⁸² BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 131.

¹⁸³ ARRUDA, Ricardo José Brito Bastos Aguiar de. Um “árbitro de vídeo” para o jogo político na democracia. *Justificando*. Publicado em 17.set.2018. Disponível em: <https://www.justificando.com/2018/09/17/um-arbitro-de-video-para-o-jogo-politico-na-democracia/>. Acesso em 18.jul.2020.

No mesmo sentido Arguelhes afirma não ser possível pensar no STF como instância recursal, uma vez que não há previsão constitucional (ou legislativa) para tanto. “Primeiro, a Constituição atribuiu ao Congresso a competência de processar o presidente por crimes de responsabilidade. Uma função tipicamente judicial, mas inequivocamente alocada para um órgão político paralelo ao Supremo. Com esse texto, fica difícil fazer malabarismos interpretativos para dizer que os ministros podem adentrar no âmago da decisão que a constituição colocou nas mãos de outro poder.” Não se poderia tratar a Câmara e o Senado como “primeira instância” do STF, pois seria uma proliferação de recursos incabível no *impeachment*, na visão do autor.¹⁸⁴

“Foi a decisão política do constituinte, e não uma suposta ‘natureza’ desse processo, que excluiu o Supremo do *impeachment*. Aqui, quem erra por último é o Congresso.”¹⁸⁵ Os votos dos ministros no Mandado de Segurança n. 20.941 e seguintes e, notadamente, a decisão liminar de Teori Zavascki no MS n. 20.941 também configuram a rejeição da tese de controle de decisão material do Congresso Nacional em caso de *impeachment*, segundo o entendimento jurisprudencial do STF.

Outra observação relevante é que, uma vez que a pena imposta pelo ordenamento jurídico é a perda do mandato, a conduta que dá origem ao processo de *impeachment* precisa ser cometida no curso do mesmo mandato, uma vez que o cargo de presidente da República é caracterizado pela periodicidade. Encerrado o mandato, o *impeachment* não serviria como instrumento para tratar de questões ocorridas em seu curso – e é necessário reconhecer que a reeleição importa no início de um novo mandato. “Assim é que o ato deve ocorrer no mandato atual, sob pena de se ignorar o caráter republicano das representações populares”, de modo que “a reeleição do Presidente da República não viabiliza a responsabilização político-administrativa do Presidente da República por ato pretérito, praticado no primeiro mandato”.¹⁸⁶

Por esta razão, Carlos Thompson Flores Lenz considera que, “[e]m face de sua natureza política e excepcional, visando, primordialmente, a obstar que a pessoa investida de

¹⁸⁴ ARGUELHES, Diego Werneck. *Impeachment: uma questão para o Congresso*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 96-98.

¹⁸⁵ ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe. *Impeachment: a maldição de Paulo Brossard*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 167-170.

¹⁸⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Impeachment*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>.

funções públicas continue a exercê-las, em razão da prática, *in officio*, de crime de responsabilidade, o *impeachment* pressupõe a permanência do agente político no cargo.”¹⁸⁷ Não faria sentido o estabelecimento de sanções relativas à manutenção de um postulado ético no exercício da função pública se a agente sendo punida por razões políticas não estivesse mais investido em cargo político. No que diz respeito à reeleição, não há que se falar em “manutenção” ou “perpetuação” de um mesmo mandato. O mandato tem duração determinada – no caso de presidente da República, quatro anos – e, findo o prazo, é necessário novo pleito eleitoral vitorioso por parte da mesma representante para o início de um novo mandato.

Em sendo política a natureza do instituto do *impeachment*, essa interpretação acerca da temporalidade de aplicação da sanção no curso do mesmo mandato se sustenta na medida em que o próprio povo, titular da soberania, teve a oportunidade de reprovar tais condutas através do exercício do voto popular. Se os atos eivados de vício influenciam de alguma maneira a tomada de decisões e a autenticidade eleitoral¹⁸⁸, a questão deve ser tratada a partir da Justiça Eleitoral, mediante punições jurídicas à chapa como um todo. Não caberia um juízo político por parte de representantes que pudesse subverter a vontade política dos mandatários, do próprio povo titular da soberania.

Quanto às sanções, estas são vistas como voltadas ao restabelecimento da integridade da Constituição, a partir do afastamento da autoridade violadora. Como explica Brossard, seguindo este entendimento, “a sanção recai sobre o agente do poder estatal, não sobre o súdito do poder. É a autoridade, como tal, a atingida”. Findo o mandato ou mediante renúncia, não deveria haver instauração de processo.¹⁸⁹ Pela mesma razão, Cretella Junior fala em ser o *impeachment* “imaginado menos para punir o culpado do que para garantir a sociedade contra a malversação do funcionário”.¹⁹⁰ No entanto, o *impeachment* tem como consequência a restrição de direitos políticos, de caráter fundamental, mediante a inabilitação para o exercício de função pública, de modo que há uma punição também à pessoa.

Assim, depreende-se da análise realizada que, em sendo jurídico-político o entendimento acerca da natureza do instituto do *impeachment*, o julgamento feito pelo

¹⁸⁷ LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. Os efeitos da renúncia no impeachment. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 14, n.76, nov./dez. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=83958>.

¹⁸⁸ Eneida Desiree Salgado compreende a autenticidade eleitoral como exigência a uma democracia, a partir da garantia da igualdade e da liberdade, sob pena de ilegitimidade do sistema representativo. Entre os componentes do princípio estariam a livre formação da vontade do eleitorado e a igualdade de oportunidades entre as candidatas. “Dessa forma, impõe-se a coibição dos desvios no processo democrático.” SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 31-41.

¹⁸⁹ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 128.

¹⁹⁰ CRETELLA JUNIOR, José. *Do impeachment no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 18.

Congresso Nacional, tanto o de admissibilidade pela Câmara dos Deputados quanto o de mérito pelo Senado, devem pautar-se por denúncia cuja base seja alguma das hipóteses previstas constitucionalmente como causas de responsabilização política de uma pessoa ocupando o cargo de presidente da República. Do contrário, há uma violação constitucional. Isso porque os “crimes de responsabilidade” não podem ser “qualquer coisa que a maioria do Congresso queira em um dado momento histórico”.¹⁹¹

Não há como se concordar, portanto, com Celso Bastos, para quem a tipologia do *impeachment* é aberta e, uma vez que não tem caráter penal na visão do autor, poderia receber diferentes condutas como passíveis de denúncia dessa natureza.¹⁹² No mesmo sentido, Cristina Oliveira e Rafael Godoy expressam que o “respeito ao processo e ao ordenamento jurídico é essencial para a preservação da legitimidade da remoção do Presidente, mas é possível verificar que as condutas presentes na Lei de Crime de Responsabilidade são abertas, viabilizando a inserção do conteúdo político em sua interpretação e aplicação, dada a sua própria natureza.”¹⁹³

Ora, se assim fosse, seria possível enquadrar qualquer conduta minimamente questionável da presidentia da República no rol não apenas extenso, mas também extremamente aberto, da legislação, de forma a transformar o instituto em uma arma carregada do parlamento contra a chefia do Executivo, a ser disparada a qualquer momento de discordância elevada. Essa configuração viria a desnaturar completamente o instituto enquanto hipótese de averiguação de infração de responsabilidade e transformá-lo em mera moção de desconfiança, como se verá a seguir.

O processo, como qualquer outro processo administrativo ou judicial, deve estar pautado por princípios jurídicos orientadores do devido processo – do contrário, está eivado de inconstitucionalidade. No entanto, preenchidos esses requisitos de ordem formal, havendo razão enquadrável dentre as hipóteses de *impeachment* e havendo ao menos um simulacro de garantias processuais (abrindo-se, por exemplo, prazo de produção de provas, dando-se espaço de defesa, admitindo-se testemunhas), a conclusão do julgamento será a de um juízo político, pouco importando se a conduta era grave o suficiente para a perda do mandato – o

¹⁹¹ QUEIROZ, Rafael Mafei Rabello. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública*, vol. 4, n. 2, Novembro 2017 pp. 220-245.

¹⁹² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.

¹⁹³ OLIVEIRA, Cristina Godoy Bernardo de.; GODOY, Rafael Meira. Opinião pública e impeachment: proximidade ou distanciamento? *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 148 – 172, set./dez. 2016.

que, segundo a perspectiva examinada acima, está em consonância com a disciplina constitucional do instituto.

Compreendendo essa perspectiva do *impeachment* enquanto um processo político, Dworkin demonstrou preocupação com a prática do *impeachment* nos Estados Unidos, notadamente em relação ao processo contra Bill Clinton, entendendo que ele “revelou uma perigosa ameaça à separação de poderes que é o coração estrutural da Constituição. Se os políticos que controlam o Congresso forem numerosos o suficiente, e partidários, zelosos ou furiosos o suficiente, eles podem remover um presidente eleito democraticamente de que não gostam simplesmente encontrando algum delito que possam rotular de ‘crime grave’. Nenhum outro órgão pode revisar sua declaração.”¹⁹⁴

Interpretando-se o *impeachment* como jurídico-político, afasta-se a possibilidade de revisão das decisões tomadas no curso do processo pelo Supremo Tribunal Federal. Não caberia o desfazimento das decisões por meio da fiscalização judicial, a não ser para tratar de questões relativas à regularidade processual. Do contrário, admitindo-se por exemplo uma decisão do STF estabelecendo o retorno do réu no processo de impeachment ao cargo, ensejaria profunda crise institucional, além de potencialmente gerar dúvidas sobre a oportunidade e o cumprimento de uma decisão dessa natureza.¹⁹⁵ Portanto, o Senado Federal tem a última palavra, seja a decisão tomada pela evidência do cometimento de crime político atentatório contra a ordem constitucional, seja por desacordo político-ideológico com quem esteja sendo processado. Admitir a revisão pelo Judiciário ensejaria uma violação na separação dos poderes concebida constitucionalmente, segundo esta corrente.

É perceptível, dessa forma, a força e o impacto que um processo dessa natureza pode ter no sistema político de uma República. Usado como forma de manifestação da insatisfação de uma oposição política, é dotado de poucas amarras jurídicas capazes de frear seu desenvolvimento, especialmente quando se tornam instrumentos de setores autoritários. “As instituições se tornam armas políticas, brandidas violentamente por aqueles que as controlam contra aqueles que não as controlam. (...) O paradoxo trágico da via eleitoral para o autoritarismo é que os assassinos da democracia usam as próprias instituições da democracia – gradual, sutil e mesmo legalmente – para matá-la.”¹⁹⁶

¹⁹⁴ DWORKIN, Ronald. The Wounded Constitution. *The New York Review Books*. Publicado em 18.fev.1999. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/03/18/the-wounded-constitution/>. Acesso em 03.jul.2020.

¹⁹⁵ LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito e Paz*, São Paulo, Lorena, a. IX, n. 37, p. 134-153, 2º semestre, 2017.

¹⁹⁶ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 19.

Considerar o *impeachment* um instrumento de natureza jurídico-política – com a necessária observância de pressupostos do devido processo legal e adequação às normativas necessárias – não é torná-lo instrumento autoritário imediatamente. No entanto, com essa configuração, ele é um mecanismo que pode trazer consequências expressivas para uma democracia constitucional, uma vez que pode gerar em uma oposição forte e consolidada a ambição de subversão do poder. “Nada – *nada* – pode impedir um partido de políticos com votos suficientes e essa ambição”, assevera Dworkin.¹⁹⁷ Isso porque é grande o poder e a responsabilidade estabelecidos ao Poder Legislativo a partir da confiança de julgar os atos extrapolantes do Poder Executivo no que diz respeito a situações que configuram “*impeachable offenses*”, no caso brasileiro, “crimes de responsabilidade”.

2.3. A perspectiva do impeachment como instituto do aparato sancionador do Estado

A corrente doutrinária filiada à noção de que o *impeachment* é instrumento da ordem punitiva do Estado parte da premissa de que o termo “crimes de responsabilidade” não é ocasional e que, a partir da utilização dessa nomenclatura em detrimento de outra que pudesse significar “ofensa grave” (ou outro termo próximo em significado de *impeachable offenses*), há uma escolha do constituinte em tratar a questão a partir de um ponto de vista estritamente jurídico, ainda que julgado por tribunal que exerce função típica da ordem política.

Saulo Lindorfer Pivetta destaca que “a Constituição em nenhum momento define que o *impeachment* será destinado à apuração da responsabilidade política do Presidente da República. Também não assevera que se trata de regime para apurar a responsabilidade jurídico-política da autoridade.” Entende o autor que o texto constitucional não traz, portanto, qualquer dispositivo que comporte a interpretação de que o *impeachment* seria um instrumento da separação dos poderes ou que pudesse figurar como instrumento de equilíbrio institucional em momentos de crise. Tampouco a Constituição traz respaldo à ideia de que o rito segue o do processo legislativo ou de que é o Senado que deve estabelecer as sanções. Essas noções estão apenas na legislação ordinária, de 1950, não na Constituição.¹⁹⁸

¹⁹⁷ DWORKIN, Ronald. A Kind of Coup. *The New York Review of Books*, 17.dez.1998. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 01.jul.2020.

¹⁹⁸ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p.126.

O que a Constituição admite é a premissa de responsabilização da chefia do Executivo e de outros cargos, da alta hierarquia e de indicação presidencial, em caso de cometimento de crime de responsabilidade, demandando a edição de lei especial para se estabelecer quais condutas estariam inseridas nesse tipo de crime e também para a elaboração da normativa processual. Ademais, a definição das regras processuais e de julgamento deveria ser disposta em lei, como estabeleceu o texto do art. 85, parágrafo único.¹⁹⁹ O dispositivo constitucional em questão estabelece de forma inequívoca a submissão do processo de *impeachment* ao princípio da legalidade, necessitando estar apoiado em suporte jurídico adequado para o prosseguimento da ação.

Pivetta observa também que a Constituição estabelece vários sistemas punitivos e um deles é o sistema relativo aos crimes de responsabilidade, ao qual se submetem quem ocupa a Presidência da República e outras agentes públicas, enumeradas pelo próprio texto constitucional. O “funcionamento deve observar regras e princípios jurídicos aplicáveis a todos os sistemas punitivos (regime jurídico comum à atividade estatal punitiva decorrente da Constituição), bem como a normativa constitucional e legal específica do regime de *impeachment*, que não se confunde com sistema de responsabilização política a que estão submetidos os agentes políticos eleitos pelo povo (accountability eleitoral).”²⁰⁰

Pode-se pensar, em paralelo, que o processo não é restrito ao exercício da função jurisdicional. “Os processos são jurisdicionais ou não, conforme se trate do exercício do conjunto de atividades denominada jurisdição ou de outra manifestação do poder estatal”²⁰¹, o que não retira o caráter jurídico do processo, apenas o coloca sob atribuição de outro órgão que não o Poder Judiciário.

As condições do poder estão definidas pelo direito e a ele submetidas, na medida em que a Constituição estabelece tais pressupostos. O direito controla o processo de *impeachment*, método pelo qual se atribui responsabilidade política na esteira do texto constitucional, não a despeito dele – seja em relação à matéria, seja em relação ao procedimento.²⁰² O processo de *impeachment* não pode ir além do conteúdo constitucional,

¹⁹⁹ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p.126 e p. 130.

²⁰⁰ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p.135.

²⁰¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 11-55, jul./set. 2009.

²⁰² KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp. 157-176. Disponível em:

sob pena de violação dos pressupostos do constitucionalismo – quebra com a separação dos poderes e instituição de um poder de veto ou de voto de desconfiança inexistente no sistema.

Depreende-se desse entendimento que o procedimento de *impeachment* precisa observar aos direitos e garantias da acusada. Dentre essas garantias, destaca-se especialmente os princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos pela Constituição. Mais que isso, o *impeachment* considerado como processo de natureza jurídica precisa obedecer a uma legalidade estrita na configuração da conduta, sem a possibilidade de ampliação das hipóteses para além do rol positivado.²⁰³

Os princípios processuais são de observância obrigatória. “A existência de um núcleo comum de processualidade resulta da percepção de que a unidade dos fundamentos do direito público justifica, dogmaticamente, a analogia de soluções para problemas comuns. O núcleo diferenciado — conjunto normativo específico que incide sobre cada modalidade processual (administrativa, civil, penal, trabalhista, etc.) — persiste como decorrência das características de cada função.”²⁰⁴ Esse núcleo comum estabelece premissas mínimas a serem observadas na dinâmica processual, garantindo-se, dessa forma, o respeito ao devido processo legal e admitindo particularidades de cada modalidade.

Compreende-se, a partir dessa premissa, que há um núcleo comum de processualidade deduzido do próprio texto constitucional. A partir dele, deriva o núcleo processual diferenciado, objeto de cada espécie de processo, de forma que “antes de ser legislativo, jurisdicional ou administrativo, o processo tem uma identidade constitucional.” Qualquer que seja a natureza de um processo, devem ser observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como o juiz natural, o devido processo legal, a razoável duração do processo e a presunção de inocência, depreendidos da expressa redação dos incisos do art. 5º da Constituição.²⁰⁵

Os pressupostos relativos ao processo no ordenamento jurídico brasileiro denotam que o fato de não se tratar de um processo jurisdicional não lhe retira o caráter jurídico. Se

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

²⁰³ KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

²⁰⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 11-55, jul./set. 2009.

²⁰⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 11-55, jul./set. 2009.

assim o fosse, seria possível imaginar processos de natureza administrativa pautados em condutas não tipificadas, uma clara violação do princípio da legalidade. Afinal, é pressuposto da concepção de Estado de Direito que as atividades estatais, sejam quais forem, estejam ancoradas na juridicidade constitucional, uma vez que este modelo representa “o Estado no qual a ideia de Direito signifique a instrumentalização da busca concreta da Justiça material para o povo que o forma e dele deve participar”.²⁰⁶ A legalidade está relacionada de forma íntima com a democracia e com a própria justiça e a busca por decisões “justas” fora da ordem constitucional representam a violação do pressuposto básico do constitucionalismo: a submissão de todas, Estado e cidadãos, a um mesmo corpo normativo democraticamente construído.

Saulo Pivetta condensa os argumentos sobre a disposição constitucional do *impeachment* enquanto espécie de atividade punitiva estatal no seguinte sentido: a. o *impeachment* é retratado expressamente como instrumento de responsabilização da presidenta da República; b. o texto constitucional institui diversos regimes punitivos por parte do Estado, com funcionamento autônomo, sendo a responsabilização em matéria de crime de responsabilidade apenas um desses regimes; c. o regime constitucional não comporta a moção de desconfiança, característica do parlamentarismo; d. vários agentes estão submetidos, por força da Constituição, à responsabilização por crime de responsabilidade, alguns deles inclusive por meio de processo judicial; e. as sanções derivadas do processo, a perda do mandato e a inhabilitação para a função pública, são de caráter jurídico; f. há necessária observância do núcleo comum de processualidade constitucional, pois é a forma adequada de se garantir a imputação de sanção jurídica de maneira legítima por meio de processo punitivo sem que haja violação das garantias processuais constitucionais; g. a atividade estatal punitiva não autoriza a discricionariedade.²⁰⁷

Assim, a Constituição estabelece que quem ocupa a Presidência da República está sujeita a dois regimes punitivos: o de crimes comuns e o de crimes de responsabilidade – assim como estão outras autoridades, tais como juízas, promotoras, desembargadoras, governadoras, entre outras. “Para se garantir coerência constitucional, as linhas gerais do instituto deverão ser replicadas, tanto quanto possível, aos demais agentes submetidos ao

²⁰⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 70.

²⁰⁷ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p. 122.

regime de crime de responsabilidade, tendo em vista que o bem jurídico a ser protegido é o mesmo, independentemente da autoridade a ser responsabilizada”.²⁰⁸

Não seria possível punir toda uma coletividade de sujeitos sob a alcunha do crime de responsabilidade de modo jurídico e deixar a presidência da República à mercê de julgamento de caráter político por atos da mesma natureza. Do mesmo modo, a Constituição não traz no art. 85²⁰⁹ um rol de tipos infracionais, mas sim uma lista de bens jurídicos constitucionais tutelados, deixando a cargo da lei especial a especificação das regras de processo e julgamento, como dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo.²¹⁰ Há que se considerar, ainda, que os crimes de responsabilidade exigem a comprovação de dolo.²¹¹

Assim, o *impeachment* seria um instrumento do direito sancionador. A configuração de sanções é própria do Estado Democrático de Direito, pois, como se afirmou anteriormente, em “regimes democráticos não existe governante irresponsável.”²¹² Em outros termos, como coloca José Roberto Pimenta Oliveira, há um dever de prestar contas e de responder por seus atos atribuído a todo agente público e decorrente da própria supremacia da Constituição.²¹³ A condição de agentes públicos, a quem foi confiada a tutela e gestão da *res publica*, importa na possibilidade de sanções decorrentes da inaptidão, da má fé ou de outras faltas nesse sentido.

Outro ponto relevante nessa perspectiva diz respeito ao condicionamento constitucional de aplicação do instituto mediante observância das regras de processo e de julgamento, que a Constituição atribui à normativa de legislação especial sobre o tema. Esse elemento é um indicativo, para Pivetta, da natureza jurídica do processo em questão, com a

²⁰⁸ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p. 123.

²⁰⁹ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Os incisos enumeram os bens cuja observância e proteção são inafastáveis pela presidentia da República, sem tratar especificamente de condutas determinadas.

²¹⁰ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p. 122.

²¹¹ BAHIA, A. G. M. F.; MEYER, E. P. N.; SILVA, D. B.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; VECHIATTI, P. R. I.; Para defender a Constituição e a lei, por vezes cabe dizer o óbvio: crimes de responsabilidade são crimes. *Empório do Direito*, Florianópolis, 14 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/para-defender-a-constituicao-e-a-lei-por-vezes-cabe-dizer-o-obvio-crimes-de-responsabilidade-sao-crimes-e-nao-ha-crimes-em-resposta-a-pedro-canario-por-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes-bahia-emilio-peluso-neder-meyer-diogo-bacha-e-silva-be>. Acesso em 18.jul.2020.

²¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 550.

²¹³ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 42.

sua vinculação às regras processuais vigentes e, com isso, sua submissão indissociável às garantias constitucionais dessa natureza. “Afim, não se tratando o *impeachment* de bala de canhão à disposição do Poder Legislativo, o sistema de controles e garantias constitucionais deverá assegurar seu manuseio de maneira prudente e razoável.”²¹⁴

Quanto à possibilidade de revisão do processo pela via do Poder Judiciário, o argumento se fundamenta na separação dos poderes com consequente adoção de um sistema de freios e contrapesos, de forma que figuraria como uma forma de “diálogo constitucional” entre o Legislativo e o Judiciário.²¹⁵ Seria possível o controle judicial até mesmo de atos de governo²¹⁶, de natureza política, na medida em que violassem direitos individuais, difusos ou coletivos. É a interpretação de Silvio Luís Ferreira da Rocha.²¹⁷ Isso porque os atos inerentes à “função política” ou atos de governo não são imunes ao controle por parte do Poder Judiciário.²¹⁸

Ainda, é preciso salientar o argumento de que Deputadas e Senadoras não teriam condições de atribuir juízo de ordem jurídica acerca das infrações dispostas nas hipóteses de crime de responsabilidade por não terem técnica para a atividade jurisdicional, mas sim para a atividade política. Essa perspectiva é ilógica, na medida em que a esses sujeitos é atribuída a tarefa de elaboração das normas jurídicas em vigor e mesmo de alteração do ordenamento como um todo, até mesmo da própria Constituição, desde que obedecidos os pressupostos do art. 60. Não há como se alegar desconhecimento ou carência de técnica para a atividade constitucionalmente atribuída a um órgão – assim como no processo administrativo, em que outro órgão que não o Poder Judiciário tece decisão sobre questões que lhe são atribuídas como competência.

²¹⁴ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p. 123 e p. 130.

²¹⁵ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p. 149 e p. 261-26.

²¹⁶ Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal segue o caminho de interferência direta em atos de governo, inclusive atos de natureza discricionária, como a nomeação de ministros de Estado. Foi o que aconteceu em relação à nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva como Ministro-Chefe da Casa Civil por Dilma Rousseff, quando o Ministro Gilmar Mendes deferiu liminar em mandado de segurança para impedir a nomeação em razão de desvio de finalidade “autoevidente” no ato político em questão. O caso da nomeação de Moreira Franco como ministro de Michel Temer foi também objetivo de questionamento junto à Corte, oportunidade em que, apesar de não conceder a liminar, reconheceu possível a apreciação de desvio de finalidade como vício capaz de contaminar a validade do ato administrativo de nomeação de ministro de Estado. A alegação de natureza política do processo de *impeachment* não seria suficiente, nessa perspectiva, razão para se limitar a atuação do STF como revisor da decisão, especialmente quando se considere haver desvio de finalidade.

²¹⁷ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 49.

²¹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 36.

A hipótese de ser o *impeachment* instituto de natureza jurídica se apoia, portanto, no pressuposto de que a Constituição o prevê no campo dos regimes punitivos estatais, enquanto instituto de responsabilização da presidentia. Ele demanda a observância de normas processuais, interpretação decorrente do próprio texto constitucional, não servindo como “super trunfo” do parlamento contra a presidentia, pois importaria em arbitrariedade e em violação da própria ordem constitucional. Processos de natureza punitiva não admitem discricionariedade de julgamento e demandam obediência da legalidade estrita. E, mesmo que fosse política a natureza do processo, a decisão seria passível de revisão pelo Judiciário. Admite-se que esta análise é deontológica e que a realidade de aplicação do instituto é bastante distinta do que se compreende teoricamente.

É importante fazer ainda uma consideração sobre o *impeachment* no cenário jurídico-político brasileiro em paralelo à noção de *recall* político. O *recall* seria a possibilidade de destituição de um mandato eletivo proveniente de eleições majoritárias em razão da perda da confiança coletiva na representante, de modo que se votaria a sua saída do cargo com o objetivo de manter a proximidade da cidadania em relação à governança. O sistema jurídico brasileiro não admite essa figura, seja por uma perda da confiança da cidadania, seja por quebra dessa natureza em relação ao Poder Legislativo. “*Impeachment* não é sinônimo de ‘*recall*’ nem de ‘voto de desconfiança’ parlamentarista. É um julgamento jurídico-político, em que o jurídico configura condição indispensável ao político.”²¹⁹

Isso pode ser evidenciado pelo fato de que, durante o processo constituinte, Domingos Leonelli ter defendido a adoção do instituto do *recall* no texto constitucional brasileiro. Como relatado por Eneida Desiree Salgado, Leonelli defendeu a regulamentação do instituto pela via legislativa e compreendeu que não haveria compatibilidade do *recall*²²⁰ com o *impeachment*, processos de natureza distinta, afirmando ainda que haveria mais razão em se autorizar o povo a destituir um mandatário do que se autorizar outros representantes eleitos a fazê-lo, como é com o *impeachment*.²²¹

A proposta foi ainda defendida por Michel Temer, compreendendo que a lei determinaria a abertura de um processo de responsabilização política e não uma destituição imediata. Del Bosco Amaral foi contra o *recall* por entender que permitiria as ditaduras das

²¹⁹ BAHIA, A. G. M. F. M.; MEYER, E. P. N.; SILVA, D. B.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; VECCHIATTI, P. R. I. Golpe vergonhoso passa na Câmara. In: PRONER, C.; CITTADINO, G.; TENENBAUM, M.; RAMOS FILHO, W. *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal Editora, 2016. pp. 30-33.

²²⁰ Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ano II. Número 196. 04 de março de 1988. p. 7962-7967.

²²¹ SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 193.

minorias extremadas e Nelson Jobim por situar a adoção de tal instituto enquanto uma característica do mandato imperativo, o que impediria “a formação da vontade da Maioria”. A emenda acabou rejeitada, obtendo 159 votos favoráveis, 283 votos contrários e 10 abstenções.²²²

Se há dúvidas quanto à natureza jurídica do *impeachment*, também há uma certeza: ele não serve enquanto instrumento assemelhado ao *recall*. Ainda que se compreenda que o instituto do *impeachment* não seja de todo jurídico, mas sim jurídico-político ou, ainda, político-administrativo, não se pode confundir o instituto com a ideia de *recall*. Ademais, qualquer proposta dessa natureza, visto que foi rejeitada na constituinte, deveria ser objeto de emenda à Constituição. O sistema político brasileiro não adotou o *recall*, seja ele realizado pelo povo ou pelo Poder Legislativo. Ainda que houvesse uma maciça manifestação popular, não seria possível a retirada de uma governante por razões meramente políticas.

Para Eneida Desiree Salgado, “[a] revogabilidade dos mandatos eletivos, embora desejável do ponto de vista do controle dos representados sobre os representantes – essencial para a configuração de um regime democrático –, não poderia ser adotada no Brasil, pela eleição do princípio da liberdade para o exercício do mandato e pela configuração jurídica da representação política.” Significa dizer que nem mesmo por emenda à Constituição seria possível instituir *recall* político no sistema brasileiro. Este instrumento é, na visão da autora, incompatível com o ordenamento brasileiro. “A noção jurídica da representação afasta a possibilidade jurídica da revogação de mandatos.”²²³

Tampouco se pode considerar, a partir da análise tecida até aqui, que seja o *impeachment*, conforme positivado na Constituição, uma espécie de moção de desconfiança ou moção de censura. O voto ou moção de desconfiança ou de censura configura o instrumento de responsabilização política do sistema de governo parlamentar por excelência, mediante a possibilidade de julgamento dos atos do Poder Executivo pelo Legislativo em relação ao atendimento do interesse público – e este julgamento pode se dar por razões de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a configuração de algum tipo de crime ou de atentado à Constituição. É um processo de motivação política, que examina equívocos políticos.²²⁴ A moção de desconfiança dos sistemas parlamentaristas se apresenta enquanto

²²² SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 193.

²²³ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 83-84.

²²⁴ VERDE SOBRINHO, Luis Lima; MORAES, Filomeno. Crime ou desconfiança: como caem os governos no presidencialismo brasileiro e no parlamentarismo. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-22. jan/jun., 2017.

manifestação da inexistência de apoio da maioria parlamentar para que o Gabinete possa permanecer no governo.²²⁵

“No presidencialismo convencional, tem-se que a fonte direta de legitimidade política do chefe de Governo é o voto popular, e não o parlamento. A destituição daquele por este, portanto, por razões exclusivamente políticas, é contraditória com a configuração política do sistema presidencialista.”²²⁶ O afastamento presidencial promovido pelo *impeachment* não pode se dar por mero juízo de conveniência e oportunidade do Congresso Nacional, não se confundindo com a hipótese de perda da confiança pública (“*public trust*”) que enseja a moção de censura do sistema parlamentarista. É imprescindível o cometimento de infrações (sejam elas interpretadas na ordem do direito administrativo sancionador ou do direito penal), demonstradas através de instrumentos do devido processo legal.

“Ou seja, a chamada perda da *public trust*, a ensejar *moção de censura* ou desconfiança do parlamentarismo, é inteiramente inaplicável ao nosso sistema presidencialista. No presidencialismo, o Presidente da República sujeita-se a um específico processo político-administrativo de responsabilização.” O mandato presidencial não pode ser interrompido por mero voto de desconfiança²²⁷, devendo ter origem em ato infracional não condizente com a função de presidente, observados os requisitos processuais mínimos e as garantias constitucional cabíveis. Esse entendimento é partilhado por Ana Paula de Barcellos e Thiago Magalhães Pires, que afirmam que “há um componente político inerente e inafastável na aplicação do *impeachment*, embora ele não se confunda com a preservação da confiança do Legislativo”.²²⁸

Inobstante, a jurisprudência do STF tal como assentada hoje permite que o instituto se comporte dessa maneira. “Além de não guardar pertinência com a disciplina constitucional do instituto, a aceitação da discricionariedade política nos atos decisórios do *impeachment* faz

²²⁵ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. vol. J-P. p. 315.

²²⁶ MIRANDA, Gabriel Medeiros de. REBELLO, Ana Beatriz Ferreira. O Controle Judicial do Impeachment: Dilemas e a Experiência Brasileira. *Revista de Direito Público*, Edição Especial, 247-278, 2019.

²²⁷ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Impeachment. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>.

²²⁸ BARCELLOS, Ana Paula de; PIRES, Thiago Magalhães. Impeachment: controle do poder político e presidencialismo no Brasil. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 04, p. 2545-2565, 2016.

com que ele seja equivalente, na prática, aos institutos de destituição do chefe de governo dos países parlamentaristas, como a moção de desconfiança.”²²⁹

A alteração na natureza jurídica do processo de *impeachment* será objeto de análise subsequente desta pesquisa, mas ressalta-se desde logo importante reflexão acerca do tema, formulada por Pivetta. A partir do momento em que a o Supremo Tribunal Federal admite “a existência de discricionariedade nas etapas decisórias, bem como a incidência do regime jurídico da atividade legislativa no processo (...), transforma o *impeachment* em verdadeira hipótese de moção de desconfiança ou censura.”²³⁰ Sustenta-se, nesta pesquisa, que o instituto passa a figurar como voto de desconfiança, a partir de uma mutação constitucional.

Esta interpretação autoriza o Congresso Nacional a derrubar a presidenta da República por indisposições de caráter político, possibilitando que, a partir da observância do procedimento estabelecido pela Lei n. 1.079/1950, com todas as suas fragilidades, dado que as hipóteses previstas na lei são bastante abertas e permitem o enquadramento de uma ampla gama de ações. “Tais limites jurídicos que, de tão frágeis, são encarados como meras formalidades a serem cumpridas para legitimar a derrubada do Presidente da República que não mais controla sua base parlamentar, independentemente da reprovabilidade da conduta a ser apenas. Um script inconveniente, mas necessário.”²³¹

Depreende-se, portanto, que a Constituição não autoriza a interpretação do *impeachment* enquanto instrumento jurídico-político de substituição da presidenta da República por força de carência de “governabilidade” ou de confiança por parte dos membros do Congresso Nacional. Na verdade, a hipótese de retirada da chefe do Executivo do cargo por razões políticas foi rechaçada até mesmo quanto ao *recall*, em que se atribuiria a prerrogativa em questão ao povo, verdadeiro titular da soberania. Se o soberano não pode adotar julgamento político dessa natureza, tampouco poderiam os mandatários.

Mais que isso. Ao se admitir julgamento de natureza política em relação ao processo de *impeachment*, a consequência prática não difere da moção de desconfiança, mediante a retirada da presidenta do cargo, mas importa, no caso brasileiro, em violação da ordem

²²⁹ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p.156.

²³⁰ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p.149.

²³¹ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017. p.149.

constitucional vigente, que não concebe esse instituto com a conotação de instrumento de reprovação política.

Ao contrário, a Constituição demanda que a presidenta pratique atos específicos contra bens jurídicos reportados como da mais alta relevância para a garantia da ordem constitucional – apenas uma ofensa grave devidamente tipificada em lei poderia ensejar um processo dessa natureza. E não apenas a aparência de uma ofensa grave, mas uma ofensa comprovada mediante produção probatória, observância de garantias processuais, devido processo, presunção de inocência. É isso que o texto constitucional estabelece ao positivar a necessidade de lei especial para regulamentar os crimes políticos e, especialmente, quando determina que essa lei irá ditar as normas relativas ao processo e ao julgamento. E, nesse sentido, admitir que alguns cargos tenham julgamento jurídico por crime de responsabilidade e outros tenham julgamento político pelas mesmas razões importa em violação constitucional no que concerne ao princípio da isonomia – especialmente porque não há dispositivo que constitucional que imponha distinção desta natureza, mas sim dispositivo que estabelece que o órgão de julgamento é distinto.

Se o procedimento fosse meramente uma reprodução das normas de processo legislativo, a Constituição teria se limitado a determinar esse regramento no parágrafo único, sendo desnecessária a edição de lei especial quanto ao tema. Mas não aconteceu. O texto é claro quanto a isso e, diante da disposição, se vê que é necessária a observância de todos os requisitos processuais (uma vez não se tratar de moção de desconfiança e de reconhecimento de quebra da confiança parlamentar na presidenta), tal qual se exige de qualquer outro regime punitivo previsto na Constituição. Demanda também, necessariamente, o descumprimento com um dos deveres de proteção de bens jurídicos trazidos pelos incisos do art. 85 da Constituição e retratados pela Lei n. 1.079/1950. E, ainda que fosse de fato pautado apenas pela lógica do processo legislativo, este é passível de revisão judicial quando pressupostos formais ou materiais são violados, como garantia do respeito à supremacia da Constituição, de forma que não importaria no descabimento de recurso ao STF em decisão dessa natureza.

Assim, depreende-se da análise tecida acima que a interpretação que melhor comporta as normas constitucionais acerca do tema é a que vislumbra o *impeachment* enquanto instrumento da atividade punitiva estatal, uma vez que não comporta hipóteses casuísticas e arbitrárias para sua aplicação. Ao povo não é dado retirar representante por quebra da confiança ou insatisfação e tampouco ao Congresso Nacional é atribuída esta prerrogativa. Com rol extenso de condutas passíveis de enquadramento nas violações de bens jurídicos tutelados pelo *impeachment*, considerá-lo da ordem política, no campo do dever-ser,

é dar carta branca ao Legislativo para remover representante que não satisfaça os interesses políticos do Parlamento, hipótese inconcebível no presidencialismo brasileiro.

O *impeachment* é instrumento processual de responsabilização de representante do alto escalão do governo, não poderia ser uma “arma nuclear”²³² do sistema contra a presidência da República, o que, em última análise, tornaria a presidenta refém ou alvo fácil do Legislativo quando se alcançasse impasse intransponível entre ambos. O diagnóstico de Pérez-Liñan acerca do *impeachment* presidencial é que este teria se tornado instrumento para retirar “indesejáveis” presidentes pelo parlamento, substituindo as armas como ferramenta de golpes de Estado.²³³ Bastaria uma fagulha de desvio na função para desencadear o processo e, com isso, utilizar o argumento de violação da Constituição para violar a Constituição – um paradoxo que só toma espaço a partir dessa leitura. Considerar o *impeachment* instrumento jurídico-político é abrir a porta a uma aplicação análoga à da moção de desconfiança ou como um *recall* do Legislativo – hipótese rejeitada pelo constituinte até mesmo em relação ao povo.

A utilização do *impeachment* como instrumento de retirada de governantes indesejáveis importa na inserção de instrumento alienígena e incompatível com o substrato constitucional, que altera de forma expressiva o conteúdo da Constituição. Uma inovação desta magnitude impacta diretamente na relação e no equilíbrio entre os poderes, representando uma fissura nos pilares que sustentam o constitucionalismo democrático brasileiro. Assim, a aplicação do instituto enquanto hipótese de voto de desconfiança leva à desnaturação constitucional, mediante deturpação do sentido e objetivos dados ao *impeachment* pela Lei Fundamental.

2.4. O novo conservadorismo brasileiro e a sua inserção no Poder Legislativo – família, tradição e propriedade

O Congresso Nacional é um lócus de representação política por excelência. A ele cabe a elaboração legislativa e a fiscalização como funções garantidoras do Estado Democrático de Direito, de modo a promover o equilíbrio entre os poderes. Uma vez que a

²³² KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

²³³ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Câmara dos Deputados é formada por representantes eleitos através do sistema proporcional, estão presentes nela sujeitos de diversos espectros ideológicos, de diferentes grupos e origens.

A análise realizada anteriormente acerca da distribuição dos partidos políticos em torno de um espectro ideológico bidimensional (esquerda-direita)²³⁴ demonstra haver uma prevalência de partidos de direita na história da redemocratização brasileira. A tendência de aproximação das agremiações a este espectro político é bastante evidente, como se depreende da análise realizada por Salgado e disposta acima (item 2.1). Assim, para se falar em um novo conservadorismo e em um avanço dessa corrente é preciso posicioná-la em duas dinâmicas de análise, uma delas envolvendo a variação da presença de representantes de cada espectro, notadamente no que se refere às representações da direita e do centro, e outra relativa às pautas de defesa desse setor.

A direita ascendente nos últimos anos combina de forma curiosa elementos distintos, como libertarianismo, moralismo, autoritarismo, nacionalismo, ódio ao Estado e conservadorismo cristão.²³⁵ Nesse sentido, Marina Basso Lacerda aborda aquilo que chama de “novo conservadorismo brasileiro”, sempre latente, mas que ganha forças nos últimos anos na perspectiva da autora. “A ideologia conservadora é produto de intenso conflito ideológico e social. Ela só surge quando forças sociais que desafiam a ordem estabelecida se tornam relevantes o suficiente para apresentar perigo claro e presente às instituições. O conservadorismo, assim, é a resistência que existe em um contexto específico, articulada, sistemática e teoricamente elaborada à mudança.” Há aproximações entre conservadorismo e a ideologia da direita, uma vez que os anseios da esquerda estariam mais relacionados a processos de mudança social. Lacerda adota entendimento de conservadorismo especificamente enquanto ideologia resultante do conflito entre manutenção e alteração do *status quo*, ao passo que direita seria o conjunto de posições substantivas mais ou menos opostas à busca crescente por igualdade.²³⁶

“Os setores mais extremados incluem três vertentes principais, que são o chamado libertarianismo, o fundamentalismo religioso e a reciclagem do antigo anticomunismo”, na leitura de Luís Felipe Miguel.²³⁷ Percebe-se, portanto, que há uma combinação de pautas que

²³⁴ SALGADO, Eneida Desiree. A series of unfortunate events or some kind of karma? 2018 election and Brazil's persistent conservative alignment. Jack W. Peltason Center for the Study of Democracy – UCI.

²³⁵ BROWN, Wendy. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 10.

²³⁶ LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019. p. 25-27.

²³⁷ MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 94.

vão desde questões econômicas, voltadas a uma redução de gastos e de atividades estatais, passando pela inserção de temas relacionados aos costumes, especialmente valores da chamada “família tradicional brasileira” (uma imagem idealizada da família formada por casais heteroafetivos e com filhos, mantida através de valores religiosos) e uma aversão ao comunismo, um fantasma sempre latente na história política brasileira. As políticas neoliberais partem da necessidade de privatização da propriedade e dos serviços públicos, da necessidade de redução do Estado social e dos seus custos, bem como da redução dos custos e direitos relativos aos trabalhadores, além da desregulação do capital e da redução de impostos.

Brown examina que essa nova expressão conservadora toma como base a imagem de um passado mítico de famílias felizes, íntegras e heterossexuais, quando mulheres e minorias raciais sabiam seus lugares, com as marcas sociais de uma estrutura forjada pela branquitude heterossexual hegemônica que construiu um ideal de nação, ideal este agora saudoso à nova direita.²³⁸ Assim, é uma dinâmica reativa, pautada na crença de perda de espaço dos valores tradicionais cristãos e da dimensão “familiar” da sociedade, sendo a família concebida enquanto instância de manifestação da heterossexualidade e do patriarcado.

Lacerda compreende que a “nova direita” brasileira pode ser enquadrada no ideário conservador pautado pela teoria situacional de conservadorismo, segundo a qual a ideologia conservadora é produto de conflito ideológico e social intenso e emerge quando se tem forças sociais que desafiam a ordem estabelecida de forma relevante o suficiente para colocar em risco as instituições. “O conservadorismo, assim, é a resistência que existe em um contexto específico, articulada, sistemática e teoricamente elaborada à mudança”.²³⁹ Trata-se, portanto, de um processo reativo, de combate a grupos antagônicos que se fortalecem socialmente.

É importante destacar que falar em “nova direita conservadora” enquanto corrente reativa não oculta, por exemplo, o fato de que grupos “evangélicos pentecostais têm um conservadorismo ativo e não apenas reativo destinado à manutenção do *status quo* tradicional de caráter mais católico. A esses evangélicos têm interessado a disputa pela moralidade pública.” Esses grupos estão preocupados não apenas com a manutenção da moralidade

²³⁸ BROWN, Wendy. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 13.

²³⁹ LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019. p. 25.

tradicional e dos valores conservadores, mas da posituação dessas pautas no ordenamento jurídico brasileiro.²⁴⁰

Outro ponto destacado em relação a este movimento é que ele tem dinâmicas de atuação próprias. Isso significa que em algumas pautas, como o vetor conservador em relação aos costumes e limites às liberdades individuais (especialmente em relação ao aborto), ela está alinhada com a “velha direita”, herdeira direta da ARENA/PDS, enquanto em outros pontos fundamentais da vida política brasileira ela não se destaca como opositora dessa mesma maneira, segundo análise de Adriano Codato, Bruno Bolognesi e Karolina Mattos Roeder. “A nova direita brasileira está orientada para conviver com governos de esquerda, fazendo parte de suas coalizões de apoio, e admitir a existência de programas sociais.”²⁴¹

A “nova direita” é, nessa perspectiva, uma postura política que mantém elementos da “velha direita”, tais como o (neo)liberalismo como modelo econômico e a moralidade tradicional, mas ela tem uma diferença importante em relação ao modelo anterior na medida em que reconhece e acolhe as vantagens políticas das políticas sociais implementadas pela esquerda. Isso ocorre simultaneamente a uma tentativa de desvinculação da imagem da direita atrelada aos regimes ditatoriais militares apoiados pelos partidos da velha direita.²⁴² Essa flexibilidade é resultado de um ceticismo político, que afasta ressentimentos em fazer uso de ideias de oponentes, de pensadores progressistas ou liberais, desde que isso importe em sucesso das pautas defendidas, pois há uma dimensão utilitarista.²⁴³

Wendy Brown identifica um “assalto neoliberal ao social”, que trouxe uma reformatação do liberalismo. “À medida que saturava o discurso estatal e popular, o ataque neoliberal à justiça social, à reforma social e aos serviços sociais desafiava a igualdade, reformulava as guerras culturais e produzia uma desorientação geral da esquerda.” Com isso, há um desmonte das provisões públicas, buscando deslegitimar os ideais de bem-estar social e

²⁴⁰ ALMEIDA, Ronaldo. de. (2017). A onda quebrada – evangélicos e conservadorismo. *Cadernos Pagu*, (50), Dossiê: Conservadorismo, Direitos, Moralidades e Violência. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8650718>. Acesso em 18.jul.2020.

²⁴¹ CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião; VELASCO E CRUZ, André. *As direitas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

²⁴² CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião; VELASCO E CRUZ, André. *As direitas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

²⁴³ BRAGHINI, Katya. Para uma anatomia do conservadorismo. *Outras Palavras*. Publicado em 14.nov.2017. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/para-uma-anatomia-do-conservadorismo/>. Acesso em 18.jul.2020.

o projeto de democratização dos poderes sociais de classe, raça, gênero e sexualidade.²⁴⁴ Unem-se em torno de pautas comuns grupos por vezes distintos, objetivando com isso atacar ideais que entendem opostos ao núcleo social conservador e promover a redução do tamanho e dos custos do Estado.

Roeder identifica essa tendência de adaptação: “[o]s partidos tradicionais de direita tomaram caminhos diversos para sobreviver politicamente. PP e PR aderiram à base de sustentação dos governos Lula da Silva, aceitando suas principais políticas sociais, como o programa de compensação financeira ‘Bolsa Família’ e o programa de habitação popular ‘Minha Casa Minha Vida’.” O DEM, único partido da direita tradicional que não fez estas concessões, foi o que mais sentiu a queda na representação.²⁴⁵

Há um avanço dos setores evangélicos nessa onda conservadora, dentre os quais “os protagonistas mais visibilizados do conservadorismo moral religioso nos últimos anos têm sido os evangélicos pentecostais que entraram, mais do que em qualquer outro momento, na disputa pela moralidade pública para maior controle dos corpos, dos comportamentos e dos vínculos primários.”²⁴⁶

No que diz respeito à aversão e deslegitimação da esquerda, Flavio da Rocha Benayon, Renata Ortiz Brandão e Felipe Augusto Santana do Nascimento analisam a presença do “fantasma do comunismo” enquanto um espectro imaginário do perigo desta ideologia e a disputa de sentidos históricos a ela atribuída. Na visão dos autores, desponta no imaginário brasileiro conservador enquanto uma minoria ávida por poder, capaz de destruir as melhores qualidades da nação brasileira, alinhada à corrupção e capaz de macular a identidade nacional, além de ser capaz de implementar ditadura, com a aniquilação das instituições democráticas. Na visão dos autores, isso produz um gesto de exclusão que deslegitima e desqualifica os opositores, inclusive atribuindo à esquerda como um todo o papel de “ocultamento da realidade” e “enganação do povo”, verdadeiros “inimigos da pátria”.²⁴⁷ Isso se justifica uma vez que “‘Deus, família, nação e livre iniciativa’ é um mantra conservador familiar. Esses

²⁴⁴ BROWN, Wendy. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 53 e p. 132-133.

²⁴⁵ ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte, 2016.

²⁴⁶ ALMEIDA, Ronaldo de. A onda quebrada – evangélicos e conservadorismo. *Cadernos Pagu*, (50), Dossiê: Conservadorismo, Direitos, Moralidades e Violência. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8650718>. Acesso em 18.jul.2020.

²⁴⁷ BENAYON, Flavio da Rocha; BRANDÃO, Renata Ortiz; NASCIMENTO, Felipe Augusto Santana do. Do dizer que não cessa de se inscrever: condições de produção e o “fantasma do comunismo”. *IX SEAD – A análise do discurso e as suas condições de produção*, 2019.

compromissos, no entanto, não coabitam facilmente fora de um quadro binário da Guerra Fria, no qual se presume que o socialismo se opõe a cada um e, desse modo, une-os.”²⁴⁸

Salienta-se, ainda, que há uma tendência de rotulação de qualquer setor do campo progressista enquanto comunismo, como destaca Roberta Camineiro Baggio. “No caso brasileiro, a rotulação taxativa e generalizada de comunistas dada a todos aqueles que resistiam contra os atos da ditadura, bem como a criminalização da resistência dos grupos que discordaram do golpe de Estado, permitiu a reificação, a perda da condição de humanidade e a não compreensão de seus atos como tentativas legítimas de estabelecimento de processos de interação social.”²⁴⁹

Ronaldo de Almeida identifica uma terceira linha de força de atuação, especialmente dos religiosos do espectro conservador. Refere-se, diz o autor, a movimentações políticas, demandas coletivas, medidas governamentais voltada a discursos e ações de caráter repressivo e punitivo dos aparelhos de segurança do Estado. “A redução da maioridade penal, a lei do desarmamento, a lei antiterror, a política de encarceramento, a militarização de parcela da gestão pública, entre outros, são temas atuais cujo conjunto aponta para o aumento da violência do Estado sobre a população, sobretudo, os mais apartados do universo dos direitos.”²⁵⁰

No Brasil, a extrema-direita e o neoconservadorismo se apropriam de pautas externas para justificar sua existência. Reproduzem, da Europa Ocidental, a luta contra o comunismo e o antagonismo às minorias, mas num país que nunca teve um governo comunista, nem sob ameaça deste. Ressuscitam o discurso estadunidense, com muito atraso, acerca da necessidade de combater os “ativismos”, que seriam responsáveis pela hegemonia, nas universidades, através do “marxismo cultural” e seriam responsáveis pela degradação dos valores da verdadeira Nação brasileira.²⁵¹

Codato, Bolognesi e Roeder identificam pilares fundantes do pensamento da nova direita, sendo eles: “i) liberalismo econômico, com intervenção limitada do Estado na

²⁴⁸ BROWN, Wendy. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 109-110.

²⁴⁹ BAGGIO, Roberta Camineiro. Justiça de Transição como Reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro. In: *Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010.

²⁵⁰ ALMEIDA, Ronaldo de. A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo. *Cadernos Pagu*, (50), Dossiê: Conservadorismo, Direitos, Moralidades e Violência. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8650718>. Acesso em 18.jul.2020.

²⁵¹ CASTRO, Felipe Araújo. Precisamos falar sobre o (neo)conservadorismo no Brasil. *Justificando*. Publicado em 06.nov.2018. Disponível em: <https://www.justificando.com/2018/11/06/precisamos-falar-sobre-o-neoconservadorismo-no-brasil/>. Acesso em 19.jul.2020.

economia para garantir igualdade de oportunidades; ii) defesa da democracia; iii) defesa radical dos valores da família tradicional.”²⁵² Adotam, no país, posturas semelhantes às direitas europeia e estadunidense. Demandam, por exemplo, o fim das discriminações positivas, relacionadas às garantias de direitos de grupos minoritários a exemplo de cotas raciais e de gênero, assim como pregam a promoção de valores da família tradicional e maiores liberdades individuais. Combatem o “marxismo cultural” e o avanço das pautas liberais nos costumes em geral, além de reproduzirem a luta anticomunista e um antagonismo às minorias.²⁵³

Outro ponto estruturante da corrente refere-se à disputa pela moralidade pública, que no Brasil encontra nas religiões cristãs os principais canais de sacralização da família e da reprodução da vida.²⁵⁴ Na esteira das denominações evangélicas, a Renovação Carismática Católica, pautada principalmente por nomes já conhecidos, como apresentadores e cantores, voltou-se às eleições com o objetivo de defesa de valores tradicionais dessa natureza, assim como para formar uma mobilização em torno de temas como aborto, casamento *gay*, eutanásia, dentre outros.²⁵⁵

Constrói-se assim uma identidade voltada a um ideal de família, uma moralidade conservadora pautada por valores cristãos, uma aversão a pautas identitárias em geral (e ao feminismo em particular), com projeto econômico voltado ao neoliberalismo e à diminuição da máquina estatal e da intervenção do Estado na economia, valorizando o empreendedorismo individual. Este é um ponto determinante no conservadorismo em sua intersecção com o pentecostalismo na política brasileira. “O mérito decorrente do esforço próprio é valorizado e incentivado religiosamente. Essa é uma característica do discurso neopentecostal que se dissemina cada vez mais pelo pentecostalismo clássico”.²⁵⁶ Está intimamente alinhado com o discurso neoliberal, na medida em que este prega a crença de que o bem-estar humano advém

²⁵² CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião; VELASCO E CRUZ, André. *As direitas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

²⁵³ CASTRO, Felipe Araújo. Precisamos falar sobre o (neo)conservadorismo no Brasil. *Justificando*. Publicado em 06.nov.2018. Disponível em: <https://www.justificando.com/2018/11/06/precisamos-falar-sobre-o-neoconservadorismo-no-brasil/>. Acesso em 18.jul.2020.

²⁵⁴ ALMEIDA, Ronaldo de. A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo. *Cadernos Pagu*, (50), Dossiê: Conservadorismo, Direitos, Moralidades e Violência. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8650718>. Acesso em 18.jul.2020.

²⁵⁵ SILVEIRA, Emerson José Sena da; MANDUCA, Vinicius; REIS, Marcos Vinicius de Freitas. Carismáticos, Política e Conservadorismo Social. *Religare*, v.16, n.1, agosto de 2019, p.170-206.

²⁵⁶ ALMEIDA, Ronaldo de. A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo. *Cadernos Pagu*, (50), Dossiê: Conservadorismo, Direitos, Moralidades e Violência. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8650718>. Acesso em 18.jul.2020.

da liberdade de empreender, mediante proteção institucional da propriedade e do livre mercado.²⁵⁷

Wendy Brown identifica a convergência dos valores do neoliberalismo e do neoconservadorismo, como no fato de serem opostos ao comunismo e à distribuição de renda, contrários à liberdade política e à igualdade entre os cidadãos (o primeiro, em razão do mercado; o segundo, em razão de valores morais). O neoconservadorismo permite o avanço dos aspectos autoritários do neoliberalismo, uma vez que o discurso religioso opera no sentido de mobilizar, de forma submissa, a cidadania. A aliança formada pelo neoliberalismo com o discurso religioso promove, no ambiente político, um processo de desdemocratização.²⁵⁸

Assim, no vetor econômico, para além de uma valorização da meritocracia e da ascensão individuais, ressaltando as conquistas particulares e celebrando o esforço, essa nova corrente se opõe ainda a políticas públicas e sociais de redistribuição de renda, tais como o Programa Bolsa Família, uma vez que percebe iniciativas dessa natureza como clientelismo político e forma de acomodação dos pobres para o trabalho²⁵⁹, mas mantendo um apego às iniciativas privadas de assistencialismo e caridade.²⁶⁰ Há, nesse sentido, um “discurso moralista defensor de valores religiosos e da família tradicional – igualmente característico da linhagem conservadora. Por outro lado, ao mesmo tempo se manifestam ideias individualistas, cosmopolitas, de uma pretensa gestão tecnocrática (“desideologizada”...) da economia e de um sentimento antiestatista que já seriam por sua vez propostas típicas da tradição liberal.”²⁶¹

A pauta liberal na economia encontra adeptos em outros grupos, como o “contrapúblico ultraliberal”, assim colocado por Camila Rocha como grupos que se organizaram contra Dilma Rousseff com pautas focadas na redução da intervenção do Estado na economia, com organização especialmente realizada pelas redes sociais e pautada em frases como “imposto é roubo”, “menos Marx, mais Mises” e “não existe almoço grátis”. Esses grupos, abraçados ao libertarianismo, por vezes defendem pautas também liberais nos costumes, como em relação à legalização da maconha, ao aborto e à união homoafetiva, mas

²⁵⁷ HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Orford University Press, 2005. p. 2-3.

²⁵⁸ BROWN, Wendy. American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism and De-democratization. *Political Theory*, Vol. 34, No. 6 (Dec., 2006), pp. 690-714.

²⁵⁹ ALMEIDA, Ronaldo de. A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo. *Cadernos Pagu*, (50), Dossiê: Conservadorismo, Direitos, Moralidades e Violência. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8650718>. Acesso em 18.jul.2020.

²⁶⁰ BRAGHINI, Katya. Para uma anatomia do conservadorismo. *Outras Palavras*. Publicado em 14.nov.2017. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/para-uma-anatomia-do-conservadorismo/>. Acesso em 18.jul.2020.

²⁶¹ SILVA, Fabrício Pereira. A tradição do pensamento político na nova hegemonia das direitas: algumas questões preliminares. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.10, n.1, p.46-53, abril 2018.

desprezam a atuação interventiva do Estado em qualquer uma dessas hipóteses.²⁶² Têm em comum com o neoconservadorismo, portanto, a pauta liberal na economia, mas diferem nos costumes.

Fabício Pereira Silva identifica a associação entre liberalismo econômico, conservadorismo cultural obscurantista, religiosidade, militarismo e autoritarismo. Estes elementos aparecem nos novos conservadores ao lado do combate à corrupção e do autoritarismo, expresso pela defesa da ordem, da intervenção militar e do combate às esquerdas (como o chamado “bolivarianismo”). Esse conjunto de fatores esteve presente desde as manifestações contra Dilma Rousseff em 2013²⁶³, quando se começou a falar em “intervenção militar constitucional”.

A agenda neoconservadora não admite o avanço das pautas marcadas pela defesa de liberdades individuais especialmente no que concerne ao direito de escolha. O papel das mulheres nessa agenda é definido a partir de uma questão simbólica envolvendo os valores da família tradicional – isto é, na “defesa neoliberal da redução do Estado, portanto, o fortalecimento da família tradicional passa a ser necessário, porque mulheres sozinhas ficam em situação de maior vulnerabilidade”.²⁶⁴ Há uma perversidade nisso, uma vez que a redução do aparato estatal voltado a políticas públicas serve, justamente, para redução de desigualdades sociais – mulheres dependem mais de políticas públicas, uma vez que se encontram em posição desigual em relação a homens. Há inclusive uma apropriação da identidade do feminismo como tentativa de subverter o movimento, com as chamadas “feministas conservadoras”.

Com isso, pretende-se estabelecer um “papel” das mulheres na sociedade, qual seja, a sua posição no seio familiar, voltada à procriação e ao cuidado – o que justifica ideologicamente o combate ao aborto a partir de uma perspectiva religiosa. A religião não coloca homens e mulheres em condição de igualdade e a posição de submissão das mulheres é vista como algo inerente à natureza humana²⁶⁵, o que se manifesta social e politicamente nas ações dos grupos religiosos, especialmente os fundamentalistas. A ofensiva contra pautas feministas é um retrato exemplificativo dessa lógica.

²⁶² ROCHA, Camila. “Imposto é Roubo!” A Formação de um Contrapúblico ultraliberal e os Protestos Pró-Impeachment de Dilma Rousseff. DADOS, Rio de Janeiro, vol.62(3): 2019. p. 1-42.

²⁶³ SILVA, Fabrício Pereira. A tradição do pensamento político na nova hegemonia das direitas: algumas questões preliminares. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.10, n.1, p.46-53, abril 2018.

²⁶⁴ LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019. p. 52-53 e p. 57.

²⁶⁵ KREUZ, Letícia R. C. *Domínio do corpo: o aborto entre leis e juízes*. Curitiba: Íthala, 2018.

“Em resumo: a ação conjunta contra um inimigo comum levou a direita a um programa *sui generis*, segundo o qual o Estado deve se abster de interferir nas relações econômicas e de prover serviços, mas regular fortemente a vida privada em defesa da família tradicional, contra a homossexualidade e contra os direitos das mulheres”. Isso ocorre em fusão com uma leitura fantasiosa de Gramsci que apresenta o chamado “marxismo cultural”²⁶⁶, incluindo ainda questões como aversão à globalização e ao ambientalismo (com consequente negação do processo de mudanças climáticas), defesa intransigente do nacionalismo ufanista, combate à chamada ideologia de gênero, ao feminismo e a outros movimentos identitários. A expressão dessa corrente é bem traduzida pelo artigo escrito pelo Ministro das Relações Exteriores do governo Jair Bolsonaro, Ernesto Araújo, intitulado “Trump e o Ocidente”, em que ele elabora cada uma dessas questões de forma a estabelecer um retrato desse novo conservadorismo.²⁶⁷

Na óptica de Wendy Brown, as reivindicações de direitos de liberdade se refletem como cerne da estratégia da direita religiosa para recristianizar a esfera pública, a partir de uma moralidade tradicional atrelada à noção de ampliação das liberdades individuais. Esta moralidade tradicional alia-se a um ideal de privatizações, que impactam diretamente na dimensão da igualdade, subvertendo o sistema político em valores antidemocráticos.²⁶⁸

Observa-se assim que os preceitos centrais do neoconservadorismo são especialmente o nacionalismo cultural, a retidão moral, cristianismo, sobretudo refletido pelas denominações evangélicas, defesa da família (com um modelo heteronormativo predefinido), e da vida desde a concepção. Posicionam-se contrariamente a pautas identitárias dos movimentos sociais, a exemplo do feminismo, dos direitos da população LGBTQI, de ações afirmativas e do movimento ambientalista.²⁶⁹ Há um “repertório patriota”, nas palavras de Angela Alonso.²⁷⁰

“A combinação entre a reprovação neoliberal do político e do social e a masculinidade branca ferida e dessublimada geram (...) uma destituição ética, mesmo que frequentemente se disfarce de retidão religiosa ou de melancolia conservadora de um passado

²⁶⁶ MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 105.

²⁶⁷ ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o ocidente. *Cadernos de Política Exterior*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), a. III, n. 6, segundo semestre 2017. p. 323-355.

²⁶⁸ BROWN, Wendy. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 135 e p. 141.

²⁶⁹ LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019. p. 29.

²⁷⁰ ALONSO, Angela. A política das ruas. Protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos CEBRAP*, n. especial, junho de 2017.

fantasmático.”²⁷¹ A direita cristã, reacionária às pautas feministas e LGBTQI, é uma coalizão cervical desta conformação. Combinada aos ideais da livre empresa, do livre mercado e da propriedade, com influência do militarismo anticomunista, firmam pilares fundamentais de pensamento do neoconservadorismo brasileiro. Junte-se a isso ainda o punitivismo, a partir de um uso neoconservador da violência como imposição interna da lei e da ordem, especialmente contra os sujeitos “indesejáveis”.²⁷² Nesse sentido, argumenta David Harvey que o neoconservadorismo seria uma manifestação, de forma explícita, do conteúdo autoritário implícito ao neoliberalismo.²⁷³

Os dados catalogados por Codato, Bolognesi e Roeder demonstram a ascensão da nova direita especialmente a partir de 2014, quando imprime força eleitoral e uma tendência de avanço em relação à velha direita se consolida, especialmente na região sudeste, lócus do fenômeno. Ele também é marcado por candidaturas de novas lideranças (como comunicadores e líderes religiosos) e trabalhadores (categoria que engloba desde trabalhadores do setor urbano de serviços, profissionais de nível médio até trabalhadores manuais com baixa ou nenhuma qualificação) – retratadas pelos autores como “ocupações urbanas”, típicas bases sociais dos partidos da nova direita.²⁷⁴

Lilia Schwarcz observa que o Brasil está imerso nesse cenário de conservadorismo, surfando na “onda conservadora”. Nesse contexto, a autora destaca especialmente “uma certa demonização das questões de gênero, o ataque às minorias sociais, a descrença nas instituições e partidos, a conformação de dualidades como ‘nós’ (os justos) e ‘eles’ (os corruptos), a investida contra intelectuais e imprensa, a justificativa da ordem e da violência,

²⁷¹ BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. Tradução de Mario Marino e Eduardo Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019. p. 210.

²⁷² LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019. p. 32 e p. 41.

²⁷³ HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Orford University Press, 2005. p. 82 e p. 195.

²⁷⁴ Quanto ao critério de enquadramento dos partidos no conceito de “velha” ou “nova direita”, explicam os autores: “Na velha direita ficaram os partidos que se originaram de regimes ditatoriais como o PSD (1987-2003), PP, DEM ou PTB. Os partidos satélites desses, que orbitaram suas coligações eleitorais ou foram incorporados pelos primeiros, como PRONA, PRP, PRTB, PSN, PHS, PAN, PSC, PGT e PRN. Classificados como novos conservadores, estão os partidos que surgiram para atender às conquistas da esquerda como o PSD de Gilberto Kassab e o SD capitaneado por Paulinho da Força. Ainda os micropartidos que orbitaram as candidaturas tradicionais da direita na abertura democrática: PST, PT do B, PSL, PTC e PTN. Por fim, ainda na nova direita, os partidos de base cristã, como o PSDC, PEN e PRB. Em “outros partidos” incluímos todas aquelas organizações que vão do centro (PSDB, PPS) à extrema-esquerda (PCO, PSTU, PSOL).” CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. *A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador*. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião; VELASCO E CRUZ, André. *As direitas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

seja ela produto do regime que for, o ataque à Constituição e, finalmente, o apego a uma histórica mítica”.²⁷⁵

“Novos governos autoritários têm se apresentado no Brasil a partir da nostalgia do retorno aos ‘bons tempos’, aqueles dos valores da ‘família tradicional e patriarcal’, mas, no fundo, apregoam apenas uma recente distopia: aquela que em vez dos afetos distribui ódios segregativos.”²⁷⁶ Em outros termos, entende-se que não se trata de simplesmente de se evidenciar um apego ao passado. Há, nessa dimensão neoconservadora, uma projeção ao futuro, como um ideal de reconstrução de um passado imaginado, de tempos gloriosos de outrora, em que teria havido respeito aos valores tradicionais da família e o sucesso econômico partilhado por todos. “O conservadorismo está marcado em padrões seculares de nossa cultura que permanecem inalterados, talvez ‘ressignificados’, como por exemplo, a manutenção das desigualdades sociais, esta que é uma de nossas conservações endêmicas preferidas.”²⁷⁷

Como aduz Lilia Schwarcz, o Brasil vive “um período de recessão democrática, de cisão social em torno de questões comportamentais, terreno fértil para que velhas feridas históricas sejam mobilizadas por políticos que, de forma oportunista, pretendem ter saudades de um tempo que não volta mais e que, em parte, jamais existiu.”²⁷⁸ O conservadorismo se fortalece a partir da crise.²⁷⁹

Conclui-se, assim, que há uma ascensão de um grupo neoconservador, cuja base se assenta no liberalismo econômico e em concepções de moralidade tradicional, notadamente cristã. O vetor econômico dessa configuração desvaloriza programas voltados à redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais e estabelecimento de discriminações positivas. São vistos como formas de acomodação, de desvalorização da meritocracia, até mesmo de descrédito da própria livre iniciativa. Desse modo, projeta a redução da máquina estatal.

O elemento punitivista, que vai significar a pauta de temas como redução da maioria penal, revisão do Estatuto do Desarmamento, manutenção das polícias militares,

²⁷⁵ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 26.

²⁷⁶ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 197.

²⁷⁷ BRAGHINI, Katya. Para uma anatomia do conservadorismo. *Outras Palavras*. Publicado em 14.nov.2017. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/para-uma-anatomia-do-conservadorismo/>. Acesso em 18.jul.2020.

²⁷⁸ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 236.

²⁷⁹ BRAGHINI, Katya. Para uma anatomia do conservadorismo. *Outras Palavras*. Publicado em 14.nov.2017. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/para-uma-anatomia-do-conservadorismo/>. Acesso em 18.jul.2020.

aumento de penas, entre outros, se concentra em uma perspectiva militarizada do Estado, voltado à proteção da propriedade e da liberdade como valores fundamentais do ordenamento jurídico estatal, uma linha de tangenciamento forte entre o neoliberalismo e o elemento ideológico conservador. O combate ao comunismo e ao “marxismo cultural” é um elemento forte do conservadorismo, que busca um “apagamento” do outro, remontando a uma herança ditatorial.

Essa classificação, bem como as pautas defendidas por estes setores, será retomada em outros momentos na presente pesquisa: o primeiro deles, no próximo capítulo (3.1), ao retratar o perfil dos eleitos em 2014 para a Câmara dos Deputados, bem como os votos do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados (3.3); o segundo, quando se tratar da desnaturação constitucional, com as reformas pós-*impeachment* e as pautas neoconservadoras no Congresso Nacional. Defende-se, nessa medida, que o neoconservadorismo é uma marca do contexto político-jurídico brasileiro, com atuação expressiva no processo de desconstitucionalização de direitos fundamentais e de perda da força normativa da Constituição. As pautas defendidas por este grupo, quando postas na Lei Fundamental, podem importar na desnaturação constitucional.

3. DA REELEIÇÃO À RETIRADA – CONTEXTO, PROCESSO E VIOLAÇÕES NO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

*A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos.
Do Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador.*²⁸⁰

3.1. Cenário pós-eleições de 2014: a exposição da fragilidade dos pressupostos democráticos

As Jornadas de Junho de 2013 geraram uma grande efervescência na dinâmica política nacional, como retratado anteriormente. Levaram Dilma Rousseff a propor uma Constituinte exclusiva para reforma política como tentativa de solucionar os anseios da população que ia às ruas. A polarização política, especialmente focada na oposição à presidenta, se instaurou. Os símbolos nacionais passaram a ser usados como oposição ao governo. Assim, o cenário eleitoral estava marcado por um antagonismo insuperável.

As eleições de 2014 reelegeram a presidenta Dilma Rousseff (PT) e o Congresso Nacional mais conservador até então desde o golpe militar de 1964.²⁸¹ Com pouca margem de votos confirmando sua vitória em segundo turno, não tardou a aparecer a fissura que se formava entre a presidenta e os parlamentares. “Uma vitória legal, legítima, mas pouco convincente, expôs a profunda divisão das preferências eleitorais, herdada das refregas de 2013 e da radicalidade retórica e passional das campanhas.”²⁸² Com uma composição parlamentar mais conservadora, um retorno ao conservadorismo e arrefecimento da polarização política, cresceu espaço da descrença na democracia e de flexibilização das regras do jogo democrático.

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), analisando o resultado eleitoral de 2014, destacou a redução da bancada de sindicalistas e o aumento da bancada empresarial. Antônio Augusto de Queiroz entendeu que dois fatores principais influenciaram nessa configuração: de um lado, o conservadorismo; de outro, o custo elevado das campanhas. Também houve um grande número de eleitos com discurso religioso e pauta

²⁸⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães*. Data: 05.out.1988.

²⁸¹ “O perfil dos deputados e senadores eleitos em 2014 surpreendeu por ter sido o mais conservador desde o golpe de 1964, frustrando a expectativa criada pelas manifestações iniciadas de junho do ano anterior.” Fonte: Diap. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/88266-diap-congresso-sera-mais-conservador-e-renovacao-pequena>. Acesso em 15.jul.2020.

²⁸² SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 180.

de segurança pública, apontando para uma tendência mais à centro-direita, na visão de Rafael Favetti.²⁸³ Foram eleitas para a Câmara dos Deputados apenas 51 mulheres²⁸⁴ (um avanço comparadas às 45 das eleições anteriores), 9,94% das 513 cadeiras. Dentre os 27 senadores eleitos (2014 contava com a renovação em 1/3 do Senado), apenas 5 mulheres conquistaram cadeiras.²⁸⁵

Entre as mais votadas estavam candidatas de discursos racistas, homofóbicos, contra a autonomia das mulheres, contra direitos de comunidades tradicionais, contra a legalização das drogas e ainda favoráveis à redução da maioridade penal.²⁸⁶ As bancadas do boi (ruralistas), da bala (favoráveis à liberação do porte de armas) e da bíblia (evangélicos) dominaram o cenário político daquele momento e conduziram pautas temerárias aos direitos das minorias. A bancada evangélica sozinha elegeu 52 parlamentares. Somados, os votos da “bancada BBB” chegavam a 40% da Câmara dos Deputados.²⁸⁷ A atuação parlamentar dos eleitos se dá, muitas vezes, em mais de uma bancada, convergindo em um feixe de interesses comuns entre eles. Esta nova configuração reflete o neoconservadorismo retratado anteriormente, com o fortalecimento de um grupo com foco neoliberal e cristão no Congresso Nacional.

O Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, desde dezembro de 2017 apenas MDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) obtiveram o maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados: o PT elegeu 70 candidatos, o PMDB elegeu 66 e o PSDB fez 54 das cadeiras.²⁸⁸ Os partidos tradicionais, portanto, mantiveram a sua força política e espelharam a disputa presidencial. Essa dinâmica vai marcar a polarização política nas votações, como se verá a seguir (3.3 e 4.3).

²⁸³ CONJUR. *Veja como ficará o perfil da Câmara dos Deputados a partir de 2015*. Publicado em 07.out.2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-out-07/veja-ficara-perfil-camara-deputados-2015>. Acesso em 15.jul.2020.

²⁸⁴ Ainda, 411 dos eleitos tinha ensino superior completo, 38 superior incompleto, 45 ensino médio completo, 4 ensino médio incompleto, 10 ensino fundamental completo, 4 ensino fundamental incompleto e 1 apenas sabia ler e escrever. A faixa etária predominante era entre 30 e 59 anos, com 378 deputados (73,5%), sendo que 112 tinham mais de 60 anos (22%) e 23 tinham até 29 anos (4,5%). Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/442470-80-dos-deputados-federais-eleitos-tem-nivel-superior/>. Acesso em 15.jul.2020.

²⁸⁵ VELASCO, Clara. Dos 27 senadores eleitos, apenas 5 são mulheres. *GI*. Publicado em: 05.out.2020. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/dos-27-senadores-eleitos-apenas-5-sao-mulheres.html>. Acesso em 15. jul.2020.

²⁸⁶ EL PAÍS. *Congresso Nacional se enche de representantes ultraconservadores*. Talita Bedinelli. 08/out/2014. https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/08/politica/1412729853_844912.html. Acesso em 24.09.2017.

²⁸⁷ CARTA CAPITAL. *A bancada BBB domina o Congresso*. Rodrigo Martins. 14.abr.2015. <https://www.cartacapital.com.br/revista/844/bbb-no-congresso-1092.html>. Acesso em 24.09.2017.

²⁸⁸ *GI. Veja os deputados federais eleitos por estado e como ficam as bancadas*. Publicado em 06.out.2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/veja-os-deputados-federais-eleitos-por-estado.html>. Acesso em 15.jul.2020.

O resultado das eleições nacionais de 2014 marcou, simultaneamente, o início de um processo de questionamento acerca da validade do processo eleitoral, da idoneidade do pleito e das urnas, aventando fraudes e gerando um clima de desconfiança, de forma a deslegitimar o processo democrático e alçá-lo à condição de possível farsa institucionalizada. “Desde o fim das eleições presidenciais em 2014, o PSDB tentou cancelar a posse da presidenta Dilma Rousseff no TSE, derrubar a readequação do orçamento federal na Câmara e no Senado ao déficit nas contas públicas, lançou candidato à presidência da Câmara dos Deputados e criticou abertamente a nova política de governo, que é claramente mais próxima da política que ele defendia.” É o processo que Avritzer chama de “americanização da oposição”, que promove uma forma permanente de oposição em todos os setores do governo.²⁸⁹

“Sucessivas derrotas levaram a elite econômica do país, embora altamente compensada durante os governos trabalhistas, a associar-se aos setores preconceituosos da classe média no desespero das eleições como recurso para interromper a supremacia eleitoral trabalhista.” Os erros do governo de Dilma Rousseff, com a crise econômica e desacertos nas políticas de governo foram solo fértil para os momentos políticos subsequentes, mediante acusação de fraude eleitoral por parte dos perdedores, a incitação de manifestações e o incremento da polarização política.²⁹⁰ “A partir da segunda vitória de Dilma nas eleições presidenciais, em outubro de 2014, a marcha do golpe se tornou mais acelerada e evidente. Depois de certo momento, sua deflagração era óbvia, apenas uma questão de tempo.”²⁹¹

Luís Felipe Miguel afirma que “o que impactou a conjuntura seguinte, mais do que a vitória do PT, foi a derrota de Aécio”.²⁹² Aécio Neves pode ser apontado como um dos protagonistas, inicialmente, no recrudescimento da crise política instaurada pós-eleições de 2014. Para além do pedido de auditoria das urnas feito pelo PSDB, a primeira fala de Neves na tribuna do Senado quando de seu retorno, em 05 de novembro de 2014, foi marcada por diversas manifestações de nacionalismo, polarização política e ataques aos adversários políticos.²⁹³ A recusa do candidato derrotado em aceitar o resultado do pleito eleitoral

²⁸⁹ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 113.

²⁹⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 47.

²⁹¹ MIGUEL, Luis Felipe. Democracia fraturada: o golpe, os limites do arranjo concorrencial e a perplexidade da ciência política. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre: Zouk, 2017. p. 46.

²⁹² MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 160.

²⁹³ “[...] Travamos nestas eleições uma disputa desigual. Uma disputa em que os detentores do poder usaram despudoradamente o aparato estatal para se perpetuarem, por mais quatro anos, no comando do país. Esta é a verdade. Adotou-se um vale-tudo nunca antes visto na nossa história. Nossos adversários cumpriram o aviso

desencadeou um processo de ordenamento das forças conservadoras em oposição ao governo.²⁹⁴

“Na realidade, como é notória, a decepção do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e associados foi profunda e democraticamente letal. Conduzidos, desde o dia seguinte à apuração dos votos, pelo candidato presidencial derrotado Aécio Neves, eles percorreram o trajeto histórico dos antigos golpistas: primeiro acusaram os vitoriosos de fraude eleitoral, depois, de corrupção”, examina Wanderley Guilherme dos Santos. O autor destaca que o candidato do PSDB “propôs a flâmula do impedimento, aceita de imediato pelo Partido Popular Socialista (PPS) de Roberto Freire e, gradativamente, pelos demais membros do PSDB e Democratas (DEM), terminando por contaminar todas as frações inconformadas das demais bancadas da Câmara dos Deputados.”²⁹⁵

Santos relembra também que, inicialmente, a proposta de *impeachment* de Dilma foi desautorizada pelas oposições, vindo a ganhar forças apenas com a adesão dos “caciques” do PMDB (hoje MDB), sem o qual o processo não seria aberto nem teria prosperado.²⁹⁶ É

dado ao país, de que nas eleições se pode “fazer o diabo”. E fizeram. Mostraram que não enxergam limites na luta para se manter no poder. A má-fé com que travaram a disputa chegou às raias do impensável, do absurdo. E agrediu a consciência democrática do país. Primeiro atingiram Eduardo Campos, depois Marina Silva e, por último, fui eu o seu alvo preferencial. Mais grave ainda, espalharam o medo entre pessoas humildes, manipularam o sentimento de milhares de famílias, negando-lhes o livre exercício da cidadania. Esta intimidação e esta violência só têm paralelos em regimes que demonstram muito pouco apreço pela democracia. Nesse vale-tudo eleitoral, legitimaram a calúnia e a infâmia como instrumentos da luta política. Usaram a mentira para tentar assassinar reputações. [...] Mas não foi apenas isso. A anti-política também assumiu a face do medo que fez milhões de brasileiros reféns da insegurança. [...] No geral, o que se assistiu foi uma campanha baseada no estímulo ao ódio – um projeto amesquinhado e subordinado ao marketing do medo e da ameaça.

Tentaram, a todo custo, dividir o país ao meio, entre pobres e ricos, entre Nordeste e Sudeste como se não fôssemos, e esse fosse o nosso mais valioso patrimônio, um só povo, um só país, uma só esperança de tempos melhores. [...] Reconhecemos o resultado das eleições. Sou um democrata. E aqui não se trata mais de contar votos, de fazer comparações, ou medir desempenho apenas do ponto de vista eleitoral. [...] Agora, os que foram intolerantes durante 12 anos falam em diálogo. Pois bem: qualquer diálogo tem que estar condicionado ao envio de propostas que atendam aos interesses dos brasileiros e, principalmente, ao aprofundamento das investigações e exemplares punições àqueles que protagonizaram o maior escândalo da história deste país, já conhecido como “Petrolão”. [...] Faremos uma oposição incansável, inquebrantável, intransigente na defesa dos interesses dos brasileiros. Vamos fiscalizar, acompanhar, cobrar e denunciar. Vamos combater sem tréguas a corrupção que se instalou no governo brasileiro. E, mesmo sendo minoria no Congresso, vamos lutar para que o país possa avançar nas reformas e nas conquistas que precisamos alcançar. [...] Mais que isso, nossos adversários de novo não se constroem em propor um projeto que se pretende hegemônico, o oposto daquilo que a democracia pressupõe: liberdade de escolha e alternância de poder. Não satisfeitos em atacar instituições, em atentar contra a democracia, tentaram carimbar na nossa candidatura características que na verdade retratam a própria ação petista. [...]”. Pronunciamento de Aécio Neves em 05.nov.2014. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/409754>. Acesso em 10.jan.2020. Sem grifos no original.

²⁹⁴ CRESPO, Regina; MEIRELES, Monika. Brasil 2018: réquiem de la democracia. *Memoria – Revista de Crítica Militante*. Publicado em 10.dez.2018. Disponível em: <http://revistamemoria.mx/?p=2403>. Acesso em 10.jul.2020.

²⁹⁵ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 45-46.

²⁹⁶ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 181.

interessante salientar o papel desempenhado por Michel Temer, desde a “Ponte para o Futuro”²⁹⁷, programa lançado pelo PMDB ainda em outubro de 2015, com propostas envolvendo controle de orçamento, redução da dívida pública, flexibilização de direitos trabalhistas, reforma previdenciária, entre outros, até a sua carta à presidenta demonstrando a insatisfação com a posição que desempenhava, que denominou como “vice decorativo”, mas afirma lealdade à presidenta²⁹⁸. O que se viu foi, portanto, uma organização de partidos insatisfeitos com o resultado eleitoral em torno de uma retomada das bases de representação por vias distintas das urnas, com apoio direto do vice-presidente eleito, infeliz com o papel secundário que lhe fora atribuído e disposto a articular uma nova saída.

Embora não seja o objetivo desta pesquisa adentrar no papel da mídia no desenvolvimento da animosidade contra a presidenta, é inegável que houve uma grande exposição do tema, com a participação direta dos grandes meios de comunicação nacionais na cobertura de manifestações contra o governo em tempo real e mesmo chamadas para que as pessoas fossem às ruas contra Dilma²⁹⁹ e, durante o processo de *impeachment*, com o “placar” de adesão de deputados e senadores ao voto favorável ao processo.³⁰⁰ “A expectativa do possível impedimento, agitada rocambolescamente por Aécio Neves, na ressaca da derrota eleitoral, estava agora nas ruas, nas redes sociais e na imprensa partidarizada. Sem apoio parlamentar, empresarial e midiático, o governo ainda assim não percebeu a animosidade das diversas correntes da esquerda. Nem estas mediram com acuidade a extensão da mudança de natureza do lance despropositado de Aécio Neves”.³⁰¹

O passo a passo do processo da oposição contra Dilma foi, portanto, o seguinte: primeiro o PSDB fez acusação de fraude no processo eleitoral como um todo, demandando recontagem dos votos. Depois, acionou a Justiça Eleitoral para a cassação da chapa vitoriosa. Por fim, articulou a oposição, juntamente com o vice-presidente Michel Temer e outros

²⁹⁷ FUNDAÇÃO ULYSSES. *Ponte para o Futuro*. Publicado em 29.09.2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em 08.jul.2020.

²⁹⁸ G1. *Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma*. Publicado em 07.dez.2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>. Acesso em 10.jul.2020.

²⁹⁹ Sobre o tema, ver: VILLAS-BÔAS, Alfredo Goes. Imaginário nacional e colonização simbólica: estética e política na transmissão tele-mediatizada do *impeachment* de Dilma Rousseff. *Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, Salvador, 2017; GERALDES, Elen C.; RAMOS, Tânia R. O.; SILVA, Juliano D. da; MACHADO, Liliane M. M.; NEGRINI, Vanessa (Org.). *Mídia, Misoginia e Golpe*. Brasília: FAC-UnB, 2016.

³⁰⁰ Estadão, Folha de S. Paulo, IstoÉ, O Globo e até o Placar Uol foram veículos a publicar as adesões dos parlamentares, na medida em que se manifestavam publicamente.

³⁰¹ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 180-181.

grandes nomes do PMDB, entre eles o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, para a articulação dos pedidos de *impeachment*.³⁰² Diante do apoio popular obtido para tanto e da adesão dos meios de comunicação dominantes, se desenvolveu o processo.

Yascha Mounk leciona que é pressuposto básico de um sistema democrático que haja limites na busca por interesses partidários e que a preservação do sistema seja uma máxima. A política democrática não deveria jamais se degenerar para uma guerra total.³⁰³ Assim, na medida em que o partido perdedor das eleições promove uma caçada para a retomada do poder, inicialmente questionando a validade do pleito recém realizado e, em seguida, alinhando-se a um contexto parlamentar que tenderia a se desenvolver no sentido da retirada da presidenta eleita do cargo, nota-se a quebra com esse pressuposto elementar democrático, um início da cisão percebida no sistema político.

Steven Levitsky aborda o conceito de “*constitutional hardball*”, conceito criado por Mark Tushnet³⁰⁴ e traduzido para o português como “jogo duro constitucional”, ideia pela qual se utiliza alguns institutos jurídicos, normatizados no próprio ordenamento, como forma de se contrapor a adversários políticos. Nas palavras do autor, o “jogo duro constitucional é usar as instituições como arma política contra seu oponente. Usar a letra da lei de maneira a diminuir o espírito da lei. É fruto da polarização, quando os dois lados começam a temer e desprezar o outro, passam a lançar mão de qualquer meio necessário para impedir que o outro vença.”³⁰⁵ A conduta da oposição, especialmente do PSDB, após a derrota nas urnas pode ser enquadrada neste conceito, uma vez que se apresentou enquanto arma política contra sua oponente e fez uso de diversos meios para impedir a vitória.³⁰⁶ Esta ideia será retomada no item 4.1.

³⁰² MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 161.

³⁰³ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 140.

³⁰⁴ TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. 37 *J. Marshall L. Rev.* 523-553 (2004).

³⁰⁵ Steven Levitsky: Por que este professor de Harvard acredita que a democracia brasileira está em risco. *BBC News Brasil*. Publicado em 19.out.2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45829323>. Acesso em 06.jan.2020.

³⁰⁶ O conceito de *lawfare* “como a estratégia de usar – ou abusar – da lei como um substituto dos meios militares tradicionais para alcançar um objetivo operacional” [DUNLAP JR., Charles. *Lawfare Today: A Perspective*. *Yale Journal of International Affairs*, 2008, p. 146.] poderia ser utilizado para dar dimensão da utilização do dispositivo constitucional do impeachment e mesmo das revisões ao processo eleitoral como forma de substituição do conflito propriamente dito por um conflito de caráter jurídico. Cristiano Zanin compreende que o *lawfare* “representa o uso indevido dos recursos jurídicos para fins de perseguição política” [JUSTIFICANDO. *Lawfare representa o uso indevido dos recursos jurídicos para fins de perseguição política*. *Justificando entrevista Cristiano Zanin*. Disponível em: <http://www.justificando.com/2016/11/17/lawfare-representa-o-uso-indevido-dos-recursos-juridicos-para-fins-de-perseguiacao-politica/>. Acesso em 07.jan.2020.]. Embora o uso político do conteúdo jurídico possa ser apontado como um dos instrumentos utilizados pelo PSDB e também pelos demais opositores de Dilma, o *lawfare* pressupõe a escolha do foro para julgamento, um juízo mais favorável à decisão que se pretende. Nos casos examinados, essa escolha não é tão evidente, uma vez que a

O discurso de retorno de Aécio Neves ao Senado questiona indiretamente o resultado das eleições, atribuindo a vitória do Partido dos Trabalhadores a esquemas de corrupção e a uma política do medo e do ódio, além de acusá-lo de pouco apreço pela democracia, de ter um projeto hegemônico de poder e não abrir espaço à divergência. Atribuiu aos membros do PT a alcunha de intolerantes e os responsabilizou por uma divisão do país entre ricos e pobres e entre regiões.

Não há um único responsável pela crise instaurada após o resultado eleitoral. A pulverização de grupos conservadores, antipolíticos e simplesmente contrários à política petista se intensificou nesse período.³⁰⁷ No entanto, a postura do PSDB em questionar a idoneidade do processo fez emergir questionamentos quanto à legitimidade do projeto político eleito nas urnas. Como mencionado anteriormente, a democracia depende necessariamente de que o perdedor aceite a derrota e abra espaço ao vencedor para que governe pelo período determinado constitucionalmente – o que não ocorreu em 2014. O que se percebe é que os dois grandes atores políticos da Nova República, o PT e o PSDB, se colocaram em posição de antagonismo completo, sendo que este último utilizou dos meios que tinha à disposição para evitar a derrota e para impossibilitar o governo petista.

O conservadorismo exposto nesse momento se traduziu em um discurso que focou não no governo, mas na pessoa de Dilma Rousseff. Sylvia Iasulaitis afirma, nesse sentido, que houve uma grande influência do machismo no movimento contrário à presidenta que culminou em seu *impeachment*. Elementos sexistas e misóginos tiveram uma importância fundamental nesse processo – mesmo que não tenha sido um fenômeno de apenas uma causa. A utilização do corpo e da imagem da presidenta tiveram um papel central nessa conclusão. A própria campanha à presidência de Dilma teve como foco o reforço aos estereótipos de gênero, às imagens de mulheres em ambiente doméstico, para torná-la mais palatável a uma

questão eleitoral deveria, necessariamente, ser pautada no Tribunal Superior Eleitoral e que o *impeachment* deve ser processado no Congresso Nacional, ainda que seja possível levantar um elemento temporal para tanto, de modo que o processo apenas tramite quando se tenha a certeza de que o número necessário de votos foi atingido – o que aconteceu no caso de Dilma. Assim, há similaridades entre os conceitos, mas o *lawfare* parece mais distante de dar os contornos necessários à questão, enquanto o “jogo duro constitucional” explica mais adequadamente.

³⁰⁷ Diversas reportagens sobre as manifestações contra Dilma, o Partido dos Trabalhadores e favoráveis ao impeachment da presidenta dão conta da pluralidade de grupos que foram às ruas, inclusive com diferentes pautas. Em abril de 2015, por exemplo, ao menos 12 carros de som de grupos diferentes foram às ruas em protesto contra o Partido dos Trabalhadores e a presidência de Dilma, mas eles não partilhavam das mesmas ideias. Desde movimentos nacionalistas e conservadores, passando por aqueles que se diziam liberais e por coletivos de pessoas simplesmente indignadas com o contexto político do país, até grupos armamentistas e grupos pedindo o retorno das Forças Armadas ao poder. CALIXTO, Bruno; CISCATI, Rafael. 12 de abril, uma manifestação pulverizada em tribos e movimentos. *Época*. Publicado em 12.abr.2015. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/04/12-de-abril-uma-manifestacao-pulverizada-em-tribos-e-movimentos.html>. Acesso em 03.jan.2020.

sociedade machista e patriarcal. A polarização gerada no processo contra a presidenta possibilitou a consolidação de discursos de violência³⁰⁸ – pautados, também, por questões de gênero.³⁰⁹

Diante de uma composição marcada pelo conservadorismo, avessa às pautas sociais de redução de desigualdades, de uma aliança pouco confiável e de diversos erros na condução do governo por parte da presidenta, o Congresso Nacional se insuflou contra Rousseff e, por meio da atuação central de Eduardo Cunha na presidência da Câmara dos Deputados, estabeleceu um embate fatal com o Poder Executivo. “A relação entre Dilma Rousseff e Eduardo Cunha degenerou-se por completo quando a bancada do PT na Câmara dos Deputados anunciou que o partido votaria favoravelmente à abertura de processo contra Cunha na Comissão de Ética da Câmara, em face das denúncias de que o Deputado manteria vultosa quantia, sem procedência justificada, em contas bancárias na Suíça.”³¹⁰ Em seguida, o Presidente da Câmara aceitou a denúncia de *impeachment* contra Dilma e submeteu aos seus pares.

A crise econômica foi também um dos elementos determinantes para criar um ambiente favorável ao processo de *impeachment*. Diante de constantes críticas quanto à gestão, os resultados econômicos se tornaram um dos principais argumentos em relação à presidência, considerando-se que “a desaceleração econômica que se verificaria a partir de 2012 até se transformar em recessão em 2015, iria mostrar o momento exato em que a crise chegaria no Brasil. A queda no preço das commodities e a desaceleração da demanda chinesa foram importantes fatores para a perda do dinamismo da economia.”³¹¹

Um ponto que gerou insatisfação e críticas em relação à presidência de Dilma Rousseff foi a indicação de Joaquim Levy ao Ministério da Fazenda após as eleições de 2014, com consequente implementação de uma política econômica semelhante à de seus adversários políticos, gerando desgaste interno no Partido dos Trabalhadores³¹² e o que Celso Rocha de

³⁰⁸ LABI. *A influência do machismo no impeachment da presidenta Dilma é tema de pesquisa na UFSCar*. Disponível em: <http://www.labi.ufscar.br/2017/03/08/a-influencia-do-machismo-no-impeachment-da-presidenta-dilma-e-tema-de-pesquisa-na-ufscar/>. Acesso em 24.09.2017.

³⁰⁹ GERALDES, Elen C.; RAMOS, Tânia R. O.; SILVA, Juliano D. da; MACHADO, Liliane M. M.; NEGRINI, Vanessa (Org.). *Mídia, Misoginia e Golpe*. Brasília: FAC-UnB, 2016.

³¹⁰ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Orientadora: Profª. Drª. Eneida Desiree Salgado, 2017, 322p. p. 14.

³¹¹ PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, 2017. pp. 603-621.

³¹² VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 20.

Barros chamou de “estelionato eleitoral”³¹³. A indicação de Levy foi encarada como uma mentira pelos adversários e uma afronta pelos aliados.³¹⁴

A reação da presidenta na tentativa de manter minimamente a governabilidade teve foco inicialmente em questões econômicas, com a edição de medidas provisórias que pretendiam levar adiante um ajuste fiscal distinto das promessas eleitorais do Partido dos Trabalhadores no ano anterior. Isso fez com que os partidos da coalizão se voltassem contra as medidas provisórias, propondo centenas de emendas. Somente em relação à medida que alterava regras de pensão e auxílio-doença foram 437 emendas do Congresso Nacional, 66 delas apresentadas pelo próprio Partido dos Trabalhadores.³¹⁵

Como mencionado anteriormente, a reeleição de Dilma aflorou movimentos de oposição veementes. Seu adversário, Aécio Neves (PSDB), personificou a figura daqueles que sempre governaram o país: homem branco, proprietário, de família política (neto de Tancredo Neves), heterossexual, cristão. Neves não aceitou tranquilamente a derrota, pedindo auditoria das urnas junto ao Tribunal Superior Eleitoral após a apuração das eleições³¹⁶, o que incitou ainda mais os movimentos não apenas contrários a Dilma ou ao Partido dos Trabalhadores, mas contrários até mesmo à própria democracia representativa e à Constituição.³¹⁷

“A ingovernabilidade parlamentar não foi razão suficiente para a abertura do processo de impedimento; o impedimento foi a razão teleológica da sabotagem parlamentar.”³¹⁸ O discurso da governabilidade foi encampado para instaurar um cenário em que a “única solução” seria a saída de Dilma da presidência. Os momentos subsequentes na política nacional foram marcados por discursos saudosistas da ditadura militar³¹⁹, apoiadores

³¹³ BARROS, Celso Rocha de. O Brasil e a recessão democrática: como o cenário político global ajuda a entender a nossa crise – e vice-versa. *Piauí*, edição 139, abril 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-brasil-e-recessao-democratica/>.

³¹⁴ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 296.

³¹⁵ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 297.

³¹⁶ GOIS, Fábio. PSDB pede ao TSE auditoria no sistema de apuração de votos. *Congresso em Foco*. Publicado em 31.out.2014. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/psdb-pede-aotse-auditoria-no-sistema-de-apuracao-de-votos/>. Acesso em 07.jan.2020.

³¹⁷ O mote das manifestações convocadas pelo PSDB à época era “Ou você vai (para a rua), ou ela (Dilma) fica”, instigando os movimentos pró-impeachment. AGÊNCIA ESTADO. Aécio endurece discurso para chamar população para manifestações do dia 13. *Jovem Pan*. Publicado em 23.fev.2016. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/brasil/aecio-endurece-discurso-para-chamar-populacao-para-manifestacoes-do-dia-13.html>. Acesso em 07.jan.2020.

³¹⁸ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 180.

³¹⁹ EL PAÍS. *Ditadura militar: quem pede a volta sabe o que é?*. Publicado em 01.abr.2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/01/opinion/1427860120_903017.html. Acesso em 07.jan.2020.

de uma “intervenção militar constitucional”³²⁰, favoráveis a uma reforma³²¹ ou ruptura constitucional³²² completa, além de inúmeras manifestações contra a presidenta, que culminaram em seu afastamento temporário³²³ e, conclusivamente, na perda do cargo.³²⁴ O texto constitucional ficou em segundo plano. A questão era a mudança na Presidência da República. “Primeiro a gente tira a Dilma”, bordão utilizado por parlamentares ao longo do processo de *impeachment*, foi um emblema da saída da presidenta.

A partir das manifestações contrárias ao governo de Dilma Rousseff emergidas em 2013 e solidificadas em 2014, com sua reeleição, o país foi percebendo crises nesse modelo de governo, assim como uma contínua descrença na possibilidade de retorno de um ideal constitucional de estabilidade democrática. “De um lado, houve um choque entre o presidencialismo de coalizão, que foi se degenerando ao longo do tempo, e as instituições de aplicação da lei, que foram se tornando autônomas e ambiciosas.”³²⁵

A reação de Dilma Rousseff a estes movimentos, especialmente com a proposição de uma Constituinte exclusiva para a reforma política, denota também a disposição em jogar com o texto constitucional como forma de encontrar soluções fáceis a problemas complexos. A alternativa trazida pela presidenta não foi bem recebida por todos os setores. Ao contrário, “fez-se presente o pressuposto de que a manifestação do poder constituinte é necessariamente um risco para as conquistas sociais incorporadas no texto constitucional”³²⁶, premissa com a qual Alexandre Araújo Costa e Eduardo Borges Araújo não concordam. Entretanto, importa observar que a Constituição já estava correndo risco de desnaturação desde 2013.

³²⁰ Um mito surgido ao longo do período antecedente ao impeachment e reavivado com a greve dos caminhoneiros em 2018 é a chamada “intervenção militar constitucional”, oriunda de uma leitura equivocada do art. 142 da Constituição, que atribui às Forças Armadas a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. BAGHIM, Bruno. “Intervenção militar constitucional”: estupidez ou má-fé? *Justificando*. Publicado em 05.jun.2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/06/05/intervencao-militar-constitucional-estupidez-ou-ma-fe/>. Acesso em 07.jan.2020.

³²¹ CASTRO, José Roberto. Na Paulista, movimentos populares pedem reforma política. *Estadão*. Publicado em 04.nov.2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,na-paulista-movimentos-populares-pedem-reforma-politica,1587992.amp>. Acesso em 07.jan.2020.

³²² GOMES, Rodrigo. Diferentes tendências conservadoras encontram-se na Paulista. *Rede Brasil Atual*. Publicado em 16.ago.2015. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2015/08/diferentes-tendencias-conservadoras-se-encontram-na-paulista-4531/>. Acesso em 07.jan.2020.

³²³ JUNGSMANN, Mariana. Dilma será afastada do cargo por até 180 dias; Temer assume presidência. *EBC Agência Brasil*. Publicado em 12.maio.2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/dilma-sera-afastada-do-cargo-por-ate-180-dias-temer-assume-presidencia>. Acesso em 07.jan.2020.

³²⁴ GONÇALVES, Carolina; MELO, Karine. Senado aprova impeachment e Dilma é afastada definitivamente da Presidência. *EBC Agência Brasil*. Publicado em 31.08.2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/senado-aprova-impeachment-e-dilma-e-afastada-definitivamente-da-presidencia>. Acesso em 07.jan.2020.

³²⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes*: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 10.

³²⁶ COSTA, Alexandre Araújo; ARAÚJO, Eduardo Borges. Legitimidade política e compatibilidade constitucional. A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 60, p. 207-241, abr./jun. 2015.

As elites econômicas lograram dar conteúdo conservador ao descontentamento social que se fazia presente nas ruas, ocupando o debate político com o conteúdo da Operação Lava Jato, com o suposto combate à corrupção e com questionamentos sobre o financiamento eleitoral. “No entanto, isso contribuiu também para aumentar a instabilidade política, expondo as engrenagens do sistema e envolvendo setores importantes do empresariado e da classe política nas denúncias.”³²⁷ Vilhena aponta alguns dos elementos responsáveis pela fragilização do compromisso constitucional de 2013 em diante, a exemplo da concepção partidária, da contestação do resultado eleitoral de 2014 pelo PSDB, a atuação questionável de Eduardo Cunha como presidente da Câmara, culminando no *impeachment* de Dilma Rousseff.³²⁸

A partir das observações tecidas acima, nota-se que a presidência de Dilma Rousseff sofreu com a polarização política e a sua reeleição em 2014 esteve inserida em um cenário de conflitos políticos, a ponto dela mesma propor alterações constitucionais como forma de responder às insatisfações político-sociais. Há um conteúdo neoconservador nessa dinâmica, expresso principalmente pela misoginia contra a presidenta. A fissura nos pressupostos democráticos se configura com os reiterados questionamentos ao resultado eleitoral, desqualificando o processo como um todo e abrindo espaço à noção de desnaturação constitucional, como se verá mais verticalmente a seguir.

3.2. O processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff e a polarização quanto à qualificação (ou não) das condutas imputadas enquanto crime de responsabilidade

O *impeachment* é um instrumento do Estado Democrático de Direito para a fiscalização e controle do poder, uma vez que não se pode conceber, neste modelo estatal, governante irresponsável. Como bem assevera Aníbal Pérez-Liñán, “o *impeachment* transforma a sorte do político mais bem-sucedido do país em um modelo de derrota. Presidentes são privados de honra e poder, abandonados por ex-aliados e eleitores”.³²⁹

³²⁷ PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, 2017. pp. 603-621.

³²⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 153.

³²⁹ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Cambridge Studies in Comparative Politics) (Locais do Kindle 89-90). Edição do Kindle.

Como observado anteriormente, nos itens 2.2 e 2.3, há diferentes interpretações na doutrina nacional acerca da natureza do processo de *impeachment*. De um lado, o instituto é visto enquanto instrumento jurídico-político de responsabilização da presidenta da República, sendo necessário o cometimento de alguma das condutas previstas na Constituição para seu desencadeamento, mas importando em juízo político por parte do Congresso Nacional, em um sistema de freios e contrapesos.³³⁰ De outro lado, compreende-se o instituto enquanto mecanismo do sistema punitivo do Estado, que comporta julgamento igualmente de caráter jurídico, a partir do enquadramento das condutas praticadas pela presidenta em uma interpretativa restritiva, pautada na legalidade – comportando, inclusive, a possibilidade de revisão judicial do julgamento.³³¹

O *impeachment* não pode, em quaisquer das acepções, ser encarado enquanto instituto análogo a uma moção de desconfiança, típica dos regimes parlamentaristas, tampouco como *recall* político a ser realizado pelo Congresso Nacional. A Constituição não previu instrumento de retirada da Chefia do Executivo a partir da quebra da confiança do parlamento e este instrumento é incompatível com o sistema brasileiro.³³²

O processo de *impeachment* movido junto à Câmara dos Deputados contra Dilma Rousseff esteve pautado em dois pontos principais, sendo eles a abertura de créditos suplementares e as chamadas “pedaladas fiscais”. A denúncia enumerou atos do governo que seriam classificados como crimes de responsabilidade, constantes do rol da Lei n. 1.079/1950, a partir destas infrações, destacando que serviram como forma de maquiagem as contas do governo e contribuíram para acentuar a crise em que o país se encontrava. Como se verá a seguir, a acusação englobou outros temas, mas estes não foram aceitos por Eduardo Cunha no juízo formulado pelo presidente da Câmara dos Deputados ao autorizar a abertura do processo, sendo mantidas, portanto, apenas parte das razões dos denunciadores.³³³

O conceito de operação de crédito no direito financeiro brasileiro é estabelecido pelo art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal enquanto “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de

³³⁰ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

³³¹ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017.

³³² SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 83-84.

³³³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decisão da Presidência – processo de impeachment contra Dilma Vana Rousseff*. Deputado Eduardo Cunha (PMDB).. 02.dez.2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_ASSINADA.pdf. Acesso em 15.jul.2020.

bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termos de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

“Pedalada fiscal” é o termo utilizado corriqueiramente para se referir ao atraso sistemático de repasses de valores do Tesouro Nacional aos bancos para que prossigam com o pagamento de benefícios sociais, a exemplo do Bolsa Família, do Minha Casa Minha Vida, entre outros – o que gera o pagamento de juros pelo governo a estes bancos, uma vez que eles repassam em dia o valor às beneficiárias. A prática incidiria na hipótese de abertura de operação de crédito entre a União e os bancos, conduta proibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) no seu art. 36, que estabelece a vedação de operações de crédito dessa natureza.

O texto do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece expressamente a vedação de operações de crédito entre instituições financeiras estatais e o ente da Federação que a controle na qualidade de beneficiário do empréstimo, excepcionando a proibição, no parágrafo único, no caso de a instituição financeira controlada adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Já os créditos adicionais são formas de se alterar a forma de distribuição de valores na Lei Orçamentária Anual em virtude de carência de valores em determinadas atividades. Existem, nessa categoria, três modalidades, os créditos suplementares, especiais e extraordinários, sendo que os créditos suplementares e os extraordinários dependem de autorização legislativa – os primeiros, por medida provisória e os últimos por meio de decreto. A abertura desses créditos está prevista constitucionalmente, assim como as diretrizes gerais que os autorizam.

Luiz Fernando de Mello Perezino destaca que a alocação de recursos públicos é autorizada pela lei orçamentária em função de determinação constitucional, pelo princípio da anualidade orçamentária: fixa-se receita e despesa para o período de um ano, com participação do Executivo e do Legislativo nessa tarefa. É comum, no entanto, que ao longo da execução do orçamento se perceba a insuficiência de recursos e a emergência de despesas não programadas. O Legislativo pode, a partir disso, autorizar ou cancelar despesas a partir da figura dos créditos adicionais.³³⁴

³³⁴ PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 142. abr./jun. 1999, pp. 297-306.

O crédito adicional é gênero das espécies crédito suplementar, crédito especial e crédito extraordinário, sendo, em linhas gerais, as autorizações de despesas computadas de forma insuficiente na lei orçamentária. Prestam-se a resolver duas situações constantes do orçamento: imprevisão/insuficiência de crédito já existente e inexistência de crédito.³³⁵ “Os créditos adicionais são, portanto, instrumentos retificadores do orçamento originariamente aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Presidente da República. Visam promover a adequação do orçamento às necessidades de execução. (...) A autorização legislativa prévia da despesa pública é o princípio constitucional que harmoniza todo ordenamento positivo atinente às finanças públicas”.³³⁶

Isso porque o caput do art. 167 da Constituição veda algumas condutas por parte do poder executivo, dentre as quais se destaca: *I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; e III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados.*

Note-se ainda que o artigo 167, § 2º, a Constituição prevê que “créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente”. No parágrafo 3º do mesmo artigo, estabelece que a “abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”.

Assim, depreende-se que a Constituição impõe um sistema de responsabilidade fiscal que precisa ser observado pela gestão pública, de modo a se manter não apenas o equilíbrio

³³⁵ ROCHA, Diones Domes da; MARCELINO, Gilemo Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.

³³⁶ PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 142. abr./jun. 1999, pp. 297-306.

financeiro, mas também um ideal de fiscalização do Legislativo sobre o Executivo, além da possibilidade de manutenção do sistema de freios e contrapesos, característica inafastável de um constitucionalismo democrático e responsável. Por essa razão, os créditos suplementares e especiais devem ser autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo. A autorização manifestada pelo Congresso Nacional nesses casos é, seguramente, de caráter político.

Na avaliação formulada por Kanayama, Tomio e Robl Filho acerca da temática, a prática era comum: “A União, na gestão Dilma Rousseff e nos pretéritos governos, utilizou os créditos adicionais suplementares e extraordinários como instrumentos de ampliação do poder orçamentário. Dificuldades econômicas e expansão do poder decisório do Presidente da República fizeram com que algumas situações, as quais deveriam ser excepcionais, tornassem-se regulares.”³³⁷ Assim, a abertura de créditos foi como forma de aumentar o poder da presidência sobre o orçamento público, especialmente em momentos de déficit, em que seria necessária uma maior flexibilidade nesse setor. Em geral, esses créditos não deveriam ser constantes, mas acabaram se tornando corriqueiros nas gestões presidenciais.

A Resolução do Senado n. 43/01 aborda o conceito de operação de crédito, equiparando a ela o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. A mesma resolução estabelece, no parágrafo 2º do artigo 3º, as condutas que não se equiparam à operação de crédito, sendo elas a assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do artigo 2º desta Resolução e o parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida.

A autorização em relação aos créditos suplementares costuma ocorrer já na lei orçamentária, de forma que o Legislativo estabelece um parâmetro mínimo de equilíbrio financeiro para que o Executivo possa demandar mais recursos. Desde que atendidos estes

³³⁷ KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Impeachment, créditos adicionais do governo federal e o processo decisório orçamentário: um novo dilema para o direito e para a política? *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 3, p. 323-347, set./dez. 2017. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/56181>>. Acesso em: 01.JUL.2020.

requisitos mínimos contidos na legislação, dá-se à presidência da República uma certa flexibilidade na abertura de créditos, tornando mais dinâmica a gestão de recursos financeiros.

Por essa razão, a Lei Orçamentária de 2014 previu, em seu artigo 4º, autorização à abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes da lei, desde que essas alterações fossem compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida para 2014. Excetuou dessa abertura os créditos adicionais e vedou o cancelamento de valores relacionados às emendas individuais dos parlamentares.³³⁸ Estipulou, dessa forma, que os créditos suplementares poderiam ser abertos, com limites previamente traçados, desde que fosse atendida a meta de superávit primário calculada para o período. A mesma lei previu as hipóteses em que os créditos dessa natureza poderiam ser abertos, por meio do artigo 7º³³⁹.

O objetivo deste ponto da pesquisa é avaliar a denúncia no processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, bem como as divergências doutrinárias quanto ao cabimento do instituto em relação às condutas cometidas pela presidenta. Pretende-se, a partir disso, traçar um paralelo com o conceito de desnaturação constitucional retratado nesta pesquisa, de forma a identificar se este processo, da forma como foi conduzido, importa em uma perda de sentido da Constituição e a coloca em risco por alterar importante base da ordem democrática: a separação de poderes.

O parecer do Tribunal de Contas da União sobre a prestação de contas do primeiro governo Dilma, que teve como relator o Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, considerou a existência de “pedaladas fiscais” por parte do governo, de forma que as instituições

³³⁸ Lei n. 12.952/2014. Art. 4º. *Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas(...)*

³³⁹ Lei n. 12.952/2014. Art. 7º. *Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014, para as seguintes finalidades: I - suplementação de subtítulo, exceto os relativos às programações de que trata o inciso IV deste artigo, até o limite de 30% (trinta por cento) do respectivo valor, constante desta Lei, mediante geração adicional de recursos, anulação de dotações orçamentárias da mesma empresa ou aporte de recursos da empresa controladora; II - atendimento de despesas relativas a ações em execução no exercício de 2014, mediante a utilização, em favor da correspondente empresa e da respectiva programação, de saldo de recursos do Tesouro Nacional repassados em exercícios anteriores ou inscritos em restos a pagar no âmbito dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social; III - realização das correspondentes alterações no Orçamento de Investimento, decorrentes da abertura de créditos suplementares ou especiais aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e IV - suplementação das programações contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, classificadas com os identificadores de resultado primário “3” ou “5”, mediante geração adicional de recursos ou cancelamento de dotações orçamentárias desse Programa com os respectivos identificadores constantes do Orçamento de que trata este Capítulo, no âmbito da mesma empresa. Parágrafo único. A autorização de que trata este artigo fica condicionada à publicação, até 15 de dezembro de 2014, do ato de abertura do crédito suplementar.*

financeiras envolvidas nas transações relativas ao pagamento de programas do governo federal teriam um ativo contra a União, recomendando a consequente rejeição das contas pelo Congresso Nacional e contrariando o entendimento reiteradamente manifestado pelo órgão até então.

O relator afirmou não se tratar de mudança diametral de interpretação do TCU em relação ao conceito e às vedações quanto a operações de crédito comumente referidas como “pedaladas fiscais”. Afirmou também que “[a] ideia de que os gestores não podem ser responsabilizados quando descumprem vedações para as quais a lei prevê punições rigorosas, ou seja, quando são primários, não tem como prosperar. Ninguém pode invocar o desconhecimento da lei para justificar seu descumprimento (art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)”. Na visão de João Augusto Ribeiro Nardes, não poderia a presidenta da República alegar “desconhecimento” das normas de responsabilidade fiscal e de vedações expressas na legislação brasileira como se fossem “novidades”.³⁴⁰

O parecer aduz que não seria plausível o argumento acerca de nova interpretação que retroaja a fatos pretéritos. “A uma, a atuação das instituições de controle é, via de regra, *a posteriori*, sem prejuízo de casos de controle concomitante ao longo da execução orçamentária, como é o caso dos relatórios fixados pela LRF, e também *a priori*, a exemplo dos editais de licitação em alguns casos pontuais.” O controle do TCU seria, desse modo, sempre realizado em relação a fatos pretéritos, o que não significaria violação do princípio da segurança jurídica pelo Tribunal. “A duas, os princípios constitucionais da legalidade e da segurança jurídica não podem ser subvertidos para justificar o não-cumprimento da lei, em especial quando se trata de regra do ‘não fazer’, cujo descumprimento pode ensejar responsabilização na esfera penal.” Compreendeu também não ser cabível a modulação de efeitos temporais com a nova interpretação acerca das “pedaladas fiscais”.³⁴¹

Ainda no que diz respeito à segurança jurídica, o entendimento do TCU foi que de não haveria em sua jurisprudência qualquer conjunto de decisões “que possa ser entendido como chancela a condutas referentes à realização de operações de crédito nos moldes apontados nos itens seguintes, razão pela qual não há que se falar em violação à segurança jurídica. Soma-se a isso o fato de que a magnitude das operações realizadas em 2014 e seu impacto negativo sobre o resultado fiscal podem ser considerados ponto fora da curva, sem

³⁴⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2461/2015 – Plenário*. Contas do Presidente da República. Processo: 005.335/2015-9. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. p. 579. Data: 07.out.2015.

³⁴¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2461/2015 – Plenário*. Contas do Presidente da República. Processo: 005.335/2015-9. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. p. 579. Data: 07.out.2015.

precedente nas duas últimas décadas.” Completou que, se houvesse ponderação entre legalidade e segurança jurídica, deveria prevalecer aquela.³⁴²

Da análise acerca do atraso sistemático do repasse dos valores referentes a programas do governo federal à Caixa Econômica Federal, repasse este feito de recursos do Tesouro Nacional e ordenado pelos Ministérios, o parecer afirmou ser caso clássico de operação de crédito, vedado pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal. “O art. 36 da LRF, objeto de controvérsia nesta análise, foi concebido com a intenção inequívoca de impedir o uso de bancos públicos para expandir a realização de despesas públicas ao longo da execução orçamentária e financeira, dado o potencial de influenciar no resultado do pleito eleitoral.”³⁴³

Reconheceu que a vinculação se dá em relação aos ministérios e destacou que o objetivo dessa vedação é criar condições para evitar o uso desmedido da força do ente controlador sobre as instituições financeiras por ele controladas. Portanto, “[s]ob uma perspectiva mais alargada, pode-se dizer que o art. 36 da LRF é um dos controles que traduz, no plano das finanças públicas, a preocupação do legislador com o efeito de condutas de agentes públicos *‘tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais’*, conforme se extrai dos fundamentos isonômicos que permeiam o art. 73 do Estatuto Eleitoral (Lei n. 9.504/1997)”.³⁴⁴ As operações de crédito realizadas no âmbito do Plano Safra estariam nessa modalidade.

Na medida em que teriam ocorrido atrasos nos repasses por parte dos ministérios, a Caixa Econômica Federal efetuou os pagamentos de despesas de programas do governo federal em dia, utilizando-se de receitas próprias para honrar tais despesas. Porquanto vedadas pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não haveria que se argumentar quanto à frequência com que aconteceram ou o tempo que levaram a ser pagas, segundo o relator, objetivando garantir uma política expansiva de gasto sem sustentabilidade e adiar o contingenciamento de despesas discricionárias.³⁴⁵

³⁴² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2461/2015 – Plenário*. Contas do Presidente da República. Processo: 005.335/2015-9. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. p. 580. Data: 07.out.2015.

³⁴³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2461/2015 – Plenário*. Contas do Presidente da República. Processo: 005.335/2015-9. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. p. 583-586. Data: 07.out.2015.

³⁴⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2461/2015 – Plenário*. Contas do Presidente da República. Processo: 005.335/2015-9. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. p. 583-586. Data: 07.out.2015.

³⁴⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2461/2015 – Plenário*. Contas do Presidente da República. Processo: 005.335/2015-9. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. p. 592-600. Data: 07.out.2015.

Assim, o Tribunal de Contas da União recomendou a reprovação das contas da presidenta, lembrando-se que a atividade do órgão é opinativa, não vinculante, mas que opera como órgão assessorio do Congresso Nacional na função de fiscalização constitucionalmente prevista e confiada ao Poder Legislativo. Essa reprovação ensejou a possibilidade de denúncia por crime de responsabilidade, que culminaria com o processo de *impeachment*. A denúncia foi formulada por Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior, Janaina Conceição Paschoal e Flávio Henrique Costa Pereira.

Os argumentos da denúncia giraram em torno dos elementos trazidos tanto pelo Tribunal de Contas da União, dispostos também na denúncia formulada contra a presidenta. Afirmando a ocorrência de violações à probidade inerente ao cargo e aos dispositivos constitucionais que tutelam o dever de responsabilidade conferido à presidência, fundamentaram a necessidade de julgamento procedente e consequente retirada de Dilma como única possibilidade em consonância com a legislação pátria.

Os denunciantes levaram em consideração dois pontos principais: i. as chamadas “pedaladas fiscais”, que são, como visto acima, inadimplementos da União em relação a bancos públicos, consideradas para os efeitos do processo como operações de crédito (incluindo-se especialmente as relativas ao Plano Safra); ii. a abertura de créditos suplementares por meio de decretos; iii. o não registro de valores como passivos da dívida líquida do setor público.³⁴⁶

O documento inicia tratando da crise, tida como econômica, política e moral. Defende que “[a]s instituições estão funcionando bem e, por conseguinte, possibilitam sejam desvendados todos os crimes perpetrados no coração do Poder”. Havia, na visão dos juristas, carência de transparência quanto à situação financeira do país e uma falsa sensação de que a economia estaria saudável. A denúncia traz ainda questões relativas à Petrobras, à refinaria de Pasadena, à Operação Lava Jato, ao Mensalão, à Odebrecht, e ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, buscando justificar a promoção de um processo de *impeachment* pelo “conjunto da obra” ou, em outros termos, por uma sistemática situação de ilegalidades cometidas pelos governos do Partido dos Trabalhadores. Citam, também, as manifestações populares enquanto

³⁴⁶ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

justificativa para a abertura do processo, além de pesquisas de opinião acerca da saída de Dilma do cargo.³⁴⁷

O primeiro ponto jurídico elencado pela denúncia contra Dilma foi a abertura de créditos suplementares, que permitem aumentar as dotações orçamentárias para despesas previstas na Lei Orçamentária Anual em razão de insuficiência de valores. O procedimento em questão acontece, como visto anteriormente, com frequência e é autorizado pelo Congresso Nacional por meio da Lei Orçamentária Anual, com estabelecimento de limites e critérios para tanto.

A LOA de 2014 estabeleceu condições dessa natureza, colocando a meta de superávit primário estabelecida para o exercício financeiro em questão como parâmetro mínimo a ser atingido para que créditos pudessem ser abertos por meio de decretos da presidenta. O art. 2º da Lei n. 12.919/13 impôs a meta de superávit primário para 2014, de modo que o não atingimento dos valores previstos pela legislação importaria na impossibilidade de se abrir novos créditos. Desse modo, a alegação contra a presidenta foi de que, no momento em que publicou os decretos abrindo novos créditos, ela estava descumprindo o critério estabelecido por lei e atuando, portanto, em um cenário de crime de responsabilidade.³⁴⁸

“A partir destas informações, resta claro que o resultado das metas estabelecidas pela LDO (resultado primário) não estava sendo cumprido pelo Governo Federal, tanto que o resultado das metas de superávit primário foi alterado por meio do mencionado PLN 36/2014 (transformado na Lei n. 13.053/2014)”, dizem os denunciante, diante da revisão para menos da previsão de crescimento da economia brasileira demandada pela presidenta por meio de alteração legislativa da expectativa de resultado primário para o ano de 2014 (final do primeiro governo Dilma) – o que importaria afirmar que a abertura de créditos realizada pelo governo Dilma não era legal por estar em discordância com a meta do superávit primário previamente legislada. Defendem que, no exercício financeiro de 2015, a mesma prática se reiterava.³⁴⁹

A Lei Orçamentária Anual de 2015, referente ao segundo mandato de Dilma Rousseff na Presidência da República, também previu hipóteses de cabimento de abertura de

³⁴⁷ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

³⁴⁸ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

³⁴⁹ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

créditos suplementares, mediante o cumprimento da meta de superávit primário.³⁵⁰ Assim, atos praticados pela presidenta desta mesma natureza (“pedaladas fiscais”) incidiriam na hipótese de crime de responsabilidade, sendo passíveis de apuração pelo Congresso Nacional no curso do processo, seguindo o argumento dos denunciante – estes, no caso, no curso do mandato em vigor, não do anterior.

No que diz respeito às “pedaladas fiscais”, que colocam como “maquiagens contábeis”, na medida em que dissimulam a contabilidade da União. Dizem os denunciante: “Essa conduta revela que os princípios inspiradores de Maquiavel estão presentes no Governo Federal, na medida em que os fins justificaram os meios, pois o objetivo único e exclusivo das ‘pedaladas’ foi, e ainda é, forjar uma situação fiscal do país que inexistente, sem o temor de afrontar a lei para chegar ao resultado esperado.” Estariam enquadradas nas modalidades de crime de responsabilidade dispostas no artigo 11, itens 2 e 3, da Lei n. 1.079/1950, na medida em que configuram, para os autores, efetiva operação de crédito, uma vez que as entidades financeiras estavam autorizadas a funcionar como operadores do programa, mas não na condição de financiadores.³⁵¹

As “pedaladas fiscais” estariam configuradas em relação a despesas referentes ao Bolsa Família, ao seguro-desemprego e ao abono salarial em 2013 e nos primeiros sete meses de 2014, tempo em que a Caixa Econômica Federal teria utilizado recursos próprios para o pagamento de tais benefícios em função de atrasos sistemáticos do repasse dos ministérios ao banco. Essas movimentações gerariam passivos ao governo federal. Os denunciante destacam, ainda, o que consideram operações de crédito ilegais realizadas em relação à equalização de juros do Plano Safra, programa de subsídio agrícola custeado pela União, entendendo que, no caso específico do referido plano, “há prova inquestionável das pedaladas fiscais no ano de 2015, através das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015, em que consta a evolução dos valores devidos pelo tesouro nacional a tal

³⁵⁰

Lei n. 13.115/2015.

Art. 4º. Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:(...)

Art. 7º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015, para as seguintes finalidades:(...)

³⁵¹

BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

instituição financeira em aproximadamente 20% (vinte por cento) do montante devido em dezembro de 2014”, prolongando-se até junho de 2015.³⁵²

A denúncia apoia-se, então, no texto constitucional (especialmente o artigo 85) e na Lei do *Impeachment*, em especial nas alterações trazidas pela Lei n. 10.028/2000, que alterou o artigo 10, que trata dos crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária.³⁵³ O mero descumprimento dos comandos dos artigos 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal já ensejariam denúncia, mas haveria ainda questão relativa à própria Lei do *Impeachment*, portanto, o que reforçaria a necessidade da denúncia. As condutas narradas incidiram também no artigo 11 da Lei n. 1.079/1950.³⁵⁴

Por fim, concentra-se a denúncia na ausência de registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público, o que configuraria crime de responsabilidade de acordo com o artigo 9º da Lei do *Impeachment*, uma vez que haveria ilegalidade na falta de registro dos passivos decorrentes de operação de crédito. Haveria ainda violação ao artigo 10, item 4, da Lei n. 1.079/1950, na medida em que haveria infração a dispositivo da lei orçamentária.³⁵⁵

Os denunciantes entendem que seria possível atribuir natureza penal no crime de responsabilidade, mas que essa definição não altera a natureza política do julgamento a ser realizado pelo Senado e da aceitação da denúncia pela Câmara, “mesmo porque não há como transformar órgãos essencialmente políticos, como são as assembleias legislativas, em órgãos

³⁵² BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

³⁵³ Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...)

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; ((Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

³⁵⁴ Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observânciadas prescrições legais relativas às mesmas;

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

4 - alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização legal;

5 - negligenciar a arrecadação das rendas impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

³⁵⁵ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

jurisdicionais.” Isso porque os parlamentos seriam “seres políticos desde a origem”. Manifestam entendimento de que “o reconhecimento dos elementos necessários ao impedimento do Presidente da República é, sempre, um juízo político, não sujeito às garantias inerentes às decisões de cunho jurisdicional – exceção feita à forma processual –, cabendo ao parlamentar que se defronta com o processo de *impeachment* julgar segundo sua própria consciência”. Afirmam, ainda, não ser exigível a fundamentação dos votos dos parlamentares nos termos do art. 93, IX, da Constituição.³⁵⁶

Ainda, a denúncia destaca a existência de omissão por parte da presidenta, ao retratarem que “o principal autor das pedaladas fiscais, o então Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, sempre manteve uma relação de estreita proximidade com a denunciada, o que, inclusive, despertava incômodos na equipe de governo de Dilma Rousseff”.³⁵⁷ Reconhecem, nessa medida, que a responsabilidade principal incidiria sobre o secretário, mas que haveria uma responsabilidade subsidiária, decorrente do cargo de presidenta e da necessidade de conhecimento das atuações de seus ministros de Estado, aqui na modalidade omissiva.

Invocam lição de Paulo Brossard quanto à possibilidade de que autoridade reinvestida em cargo público em decorrência de reeleição possa responder por crime de responsabilidade praticado no curso do mandato anterior. Tal argumento se apoia na ideia de que “[o] instituto da reeleição estabelece ao mandatário reeleito a continuidade de gestão, de modo que os atos praticados no primeiro mandato surtem efeitos diretos à responsabilidade do Presidente da República ainda ocupando o mesmo cargo público”. Entendem a reeleição como uma continuidade administrativa, de modo que se manteria o vínculo entre as legislaturas. “Portanto, para o candidato reeleito, o segundo mandato é, nada mais nada menos, que o prolongamento do primeiro mandato, tornando-se, ao final do período, uma só administração.” Esta possibilidade estaria justificada pelo voto do Ministro Néri da Silveira no julgamento do ex-deputado Pinheiro Landim. Não haveria no ordenamento qualquer dispositivo capaz de “apagar as responsabilidades” de governantes por conta do fim de

³⁵⁶ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

³⁵⁷ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

mandatos. A limitação se daria apenas caso a denunciada houvesse deixado definitivamente o cargo, conforme enunciado do caput do artigo 15 da Lei do *Impeachment*.³⁵⁸

Os denunciantes rejeitam a alcunha de golpe. “Resta também imperioso que se tenha nítido que, em nenhuma medida, considerar a possibilidade de *Impeachment* representa golpe. Muito ao contrário, o que uma verdadeira República não pode admitir é que o governante lance mão de todo tipo de desmando, até com o fim de garantir sua reeleição, ficando blindado à devida ação dos demais poderes.” Afirmam, ainda, que “inconstitucional é negar aos representantes de um povo enganado o poder/dever de zelar pelo bom exercício do Poder Executivo.”³⁵⁹

Concluem o pedido afirmando que a população estaria “cansada”, que o movimento não seria motivado apenas pelas elites e que a Câmara dos Deputados deveria tomar medidas em relação aos atos ali narrados, admitindo a denúncia, para que o Senado viesse a declarar a inabilitação da presidenta ao cargo. Encerram com o seguinte trecho: “Por derradeiro, cumpre lembrar frase central em nosso Hino Nacional: VERÁS QUE UM FILHO TEU NÃO FOGE A LUTA! Unidos da Constituição Federal, estes filhos do Brasil vêm pedir ao Congresso Nacional que tenha a CORAGEM necessária para fazer a devida JUSTIÇA!”³⁶⁰

Assim, nota-se que a denúncia confunde razões passíveis da abertura de processo de *impeachment* com elementos de insatisfação político-social dos seus signatários (tanto os denunciantes quanto os grupos que ratificam a petição, como o “Vem pra rua” e o “Movimento Brasil Livre”, o MBL). Com isso, mescla elementos legislativos e trechos do parecer do Tribunal de Contas da União, passível de apreciação enquanto cometimento de crime de responsabilidade pela presidenta da República, com questões que nem mesmo fazem parte dos itens da denúncia, como questões relativas à Petrobras, à Operação Lava Jato, ao ex-presidente Lula e os próprios movimentos que se manifestavam em diversas cidades.

O documento enfrenta o *impeachment* na qualidade de instrumento jurídico-político, buscando trabalhar com fatores políticos de grande repercussão nacional para influenciar os julgadores, inclusive fazendo referência ao entendimento de que o juízo a ser feito pelos membros do Congresso Nacional seria de natureza política. Preocupa-se, dessa forma, não

³⁵⁸ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

³⁵⁹ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

³⁶⁰ BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

apenas com a configuração jurídica dos crimes de responsabilidade, mas em demonstrar a insatisfação política com o mandato em curso – o que não configura hipótese de crime de responsabilidade, como já abordado anteriormente.

No mesmo sentido, juristas manifestaram suas opiniões acerca do cabimento ou não do *impeachment* contra Dilma. Um deles foi Ives Gandra Martins que, em parecer acerca do tema, destacou inicialmente a necessidade de adoção de um sistema de *recall* político no país. Defendeu que o juízo formulado pelo Congresso Nacional diz respeito à governabilidade da presidenta, de cunho meramente político. Martins defendeu que, da leitura do inciso V do artigo 85 da Constituição, que aborda a probidade na administração como crime de responsabilidade, deve-se compreendê-los tanto na hipótese dolosa quanto na culposa, não havendo discussão acerca do aspecto subjetivo de quem pratica os “atos” dispostos no texto constitucional. Isso seria verificável a partir de outros dispositivos constitucionais, a exemplo da responsabilidade tributária, que envolve ambas as modalidades. Da dicção do art. 37, caput, da Constituição, compreende possível a interpretação da responsabilidade na Administração Pública de forma objetiva (aplicada à instituição pública ou a entidades vinculadas a ela), por culpa ou por dolo.³⁶¹

No caso culposos, haveria possibilidade de se enquadrar condutas de agentes na hipótese de negligência “[q]uando, na administração pública, o agente público permite que toda a espécie de falcatruas (sic) sejam realizadas sob sua supervisão ou falta de supervisão, caracteriza-se a atuação negligente e a improbidade administrativa por culpa. Quem é pago pelo cidadão para bem gerir a coisa pública e permite seja dilapidada por atos criminosos, é claramente negligente e deve responder por esses atos”. Da mesma forma, seria cabível a configuração do crime por imperícia, havendo a carência de preparo para a gestão da coisa pública. O parecer levou em conta ainda a possibilidade de crime de responsabilidade na forma culposa por omissão. “Um administrador que se omite em conhecer o que está ocorrendo com seus subordinados, permitindo que haja desvios de recursos da sociedade para fins ilícitos, comete crime de responsabilidade administrativa culposa.” A responsabilidade seria civil e não de natureza penal.³⁶²

³⁶¹ MARTINS, Ives Gandra. Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade – inteligência dos §§ 5º e 6º do art. 37 da CF – improbidade administrativa por culpa ou dolo – disciplina jurídica do “impeachment” presidencial (artigo 85 inciso V da CF) – *Parecer*. Publicado em 26.jan.2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-ives-gandra-impeachment.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

³⁶² MARTINS, Ives Gandra. Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade – inteligência dos §§ 5º e 6º do art. 37 da CF – improbidade administrativa por culpa ou dolo – disciplina jurídica do “impeachment” presidencial (artigo 85 inciso V da CF) – *Parecer*. Publicado em 26.jan.2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-ives-gandra-impeachment.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

No que diz respeito aos fatos narrados na denúncia, Gandra Martins compreende que haveria grande dano gerado pela gestão da Petrobras por parte das gestões do Partido dos Trabalhadores na presidência da República. Aponta que Dilma admitiu não ter tomado consciência de todas as cláusulas de contratos da Petrobras, o que denotaria desde logo o crime omissivo e lesivo ao patrimônio público. No caso, seriam até mesmo atos de gestão da Petrobras durante o Governo Lula contaminando novo mandato. Para Martins, a reeleição implica em “novo mandato, em que se mantém a mesma direção continuada da instituição do 1º mandato, se não de um mandato continuado, o que levaria a possibilidade de considerar crime continuado contra a probidade da administração, por falta das medidas necessárias de afastamento imediato de quem dirigiu a estatal em setores estratégicos e agora na presidência da empresa, durante o período de assalto a estatal (Presidente Lula e Presidente Dilma)”. Ou seja, para o autor seria possível a condenação de Dilma Rousseff nesse caso por atos praticados ao longo da gestão de Lula. Conclui haver elementos jurídicos suficientes para a abertura de processo de *impeachment* contra a presidenta e que “o artigo 11 da Lei n. 8429/92, pela monumentalidade dos desvios de dinheiro público por anos, é mais do que suficiente para fundamentá-lo, independentemente dos que entendam que sua extensão é excessiva”.³⁶³

O parecer de Adilson de Abreu Dallari, no mesmo sentido, defendeu a necessidade realização dos ideais republicanos e dos princípios fundamentais de responsabilização dos governantes na aplicação do *impeachment*, cumprindo com as garantias processuais de ampla defesa e devido processo legal. A decisão tomada pelo Congresso Nacional deveria representar a vontade popular. “A correspondência aos anseios populares é essencial mesmo quando se trate de processo desenvolvido perante o Poder Judiciário”, afirma, citando o ex-juiz federal Sergio Moro em seus comentários acerca da operação *Mani Pulite*³⁶⁴, que inspirou a Operação Lava Jato.³⁶⁵

Entendeu ainda Adilson Dallari que haveria possibilidade jurídica de abertura do *impeachment* contra Dilma, sob o argumento de que atuou a presidenta com culpa grave, consistente em omissão voluntária em relação ao dever de cumprir com a probidade na

³⁶³ MARTINS, Ives Gandra. Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade – inteligência dos §§ 5º e 6º do art. 37 da CF – improbidade administrativa por culpa ou dolo – disciplina jurídica do “*impeachment*” presidencial (artigo 85 inciso V da CF) – *Parecer*. Publicado em 26.jan.2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-ives-gandra-impeachment.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

³⁶⁴ A Operação Mãos Limpas (*Operazione Mani Pulite*) foi resultado de investigações na Itália com objetivo de combate à corrupção no país entre 1992-1994.

³⁶⁵ DALLARI, Adilson de Abreu. Crime de Responsabilidade do Presidente da República – Viabilidade jurídica do processo – Exercício da função por oito anos – Acusação de ação ou omissão culposa – Garantia do devido processo legal. *Parecer*. Publicado em 27.abr.2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-iasp-adilson-dallari-possivel.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

administração pública. A responsabilização seria possível em hipótese dolosa ou culposa, por ação ou omissão, por força dos princípios republicanos da moralidade ou da probidade administrativa, não havendo qualquer tipo de imunidade que afastasse a incidência dessas hipóteses de cabimento do *impeachment*.³⁶⁶

Por fim, Adilson Dallari respondeu acerca da manutenção da responsabilidade da presidenta em função da reeleição, entendendo não haver quebra com o mandato no início de um novo período de gestão. “No caso de reeleição, o Presidente da República estará no exercício das funções, inerentes ao cargo, pelo período de oito anos, e pode ser responsabilizado por atos e omissões que configurem crime de responsabilidade, ocorridos durante todo esse período.” Dessa forma, a emenda da reeleição, ao permitir que os Chefes do Executivo pudessem ampliar seu tempo de permanência na presidência, alterou também o entendimento em relação à responsabilização da presidenta somente no mandato vigente. “A norma constitucional superveniente, possibilitando o alargamento do período de exercício das funções inerentes ao cargo, determina que a interpretação de normas, anteriormente existentes, instituindo a responsabilidade com regra ampla e geral, seja feita de maneira evolutiva, em conformidade com os princípios fundamentais da Constituição Federal.”³⁶⁷

Assim, depreende-se que há pontos de intersecção nas opiniões favoráveis à abertura do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff que, no campo jurídico, organizam-se em torno de alguns pontos comuns: i. seria possível a responsabilização de Dilma por atos praticados no primeiro mandato, em função de um entendimento abrangente da norma que determina que a presidenta deve estar no curso do mandato para incidir nas hipóteses de crime de responsabilidade; ii. seria possível a modalidade dolosa e culposa, por ação e por omissão, do cometimento de crimes de responsabilidade, podendo qualquer um deles ensejar abertura de processo de *impeachment*; iii. o juízo a ser efetuado pelo Congresso Nacional seria de caráter político, ainda que devam ser observados os princípios do devido processo; iv. haveria indícios suficientes do cometimento de crime de responsabilidade pela presidenta, ensejando assim a denúncia e orientando as ações do Congresso Nacional; v. embora não se confunda com a moção de desconfiança do parlamentarismo, haveria um elemento acerca da confiança pública, pautado na governabilidade, passível de orientar as votações do parlamento; vi. a

³⁶⁶ DALLARI, Adilson de Abreu. Crime de Responsabilidade do Presidente da República – Viabilidade jurídica do processo – Exercício da função por oito anos – Acusação de ação ou omissão culposa – Garantia do devido processo legal. *Parecer*. Publicado em 27.abr.2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-iasp-adilson-dallari-possivel.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

³⁶⁷ DALLARI, Adilson de Abreu. Crime de Responsabilidade do Presidente da República – Viabilidade jurídica do processo – Exercício da função por oito anos – Acusação de ação ou omissão culposa – Garantia do devido processo legal. *Parecer*. Publicado em 27.abr.2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-iasp-adilson-dallari-possivel.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

opinião pública deveria servir como norteadora da abertura do procedimento e da condenação da presidenta por crime de responsabilidade.

Vistos os argumentos favoráveis, passa-se à análise dos argumentos contrários ao processo de *impeachment*, bem como aos fundamentos da defesa apresentada por Dilma Rousseff à Câmara dos Deputados. A defesa da presidenta foi assinada por José Eduardo Cardozo, na condição de Advogado-Geral da União e pautou-se por uma argumentação essencialmente técnica no sentido de não haver configuração do cometimento de crimes de responsabilidade por parte da presidenta.

O primeiro ponto levantado pela defesa diz respeito às condições de admissibilidade do processo, lembrando que a Constituição não estabelece mecanismos de controles políticos primários entre a presidência e o Congresso Nacional. “A Presidenta da República não tem o poder de determinar a dissolução do Congresso Nacional, da mesma forma que não pode ser desligada da sua função por uma mera avaliação política da inconveniência de sua permanência pela maioria dos membros do Poder Legislativo.” Assim, o *impeachment* seria um meio excepcional do controle constitucional do Executivo, a ser acionado diante da inexistência de meios ordinários de resolução de conflitos.³⁶⁸

Ainda que se possa identificar na textura da norma constitucional uma cláusula aberta no artigo 85, ao tratar os crimes de responsabilidade de forma exemplificativa, isso não significaria dizer que seria irrestrita a liberdade para o legislador infraconstitucional listar condutas passíveis de *impeachment*, alega a defesa. Tampouco seria possível ampliar as condições em que a presidenta cometeria crime de responsabilidade, a exemplo de situações ocorridas em mandatos anteriores ou alheias ao exercício da função. Em razão do uso dos termos “exercício das funções” e “vigência do seu mandato”, “ficaram excluídas desta tipificação delituosa os atos de autoria da Chefia do Executivo que porventura tenham sido por ela praticados em período anterior, ou se reputem estranhos à sua função mesmo que praticados durante a vigência do seu atual mandato”.³⁶⁹

Crimes culposos não poderiam gerar processos dessa natureza, uma vez que não seriam verdadeiros “atentados à Constituição”. O *impeachment* só seria possível em caso de gravíssima conduta, movida pela má-fé e pela ilicitude. “Quem age com mera culpa, e não

³⁶⁸ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 4.

³⁶⁹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 8.

com dolo, poderia até infringir a Constituição, mas jamais ‘atentar contra ela’, no grave sentido axiológico em que o termo é definido no texto da nossa lei maior.”³⁷⁰

A tese da defesa não discorda de que as infrações enquadradas no conceito de crimes de responsabilidade sejam de natureza jurídico-política, mas ressalta que o processo não pode ser encarado como unicamente político ou até discricionário. É necessário, afirma, dois pressupostos indissociáveis. O pressuposto jurídico é a ocorrência de conduta diretamente imputável à presidenta, praticada no exercício das funções e de forma dolosa, ao longo do mandato, enquadrada em alguma das hipóteses previstas pela legislação especial como crime de responsabilidade e atentatória à ordem constitucional. O pressuposto político seria a possibilidade de avaliação discricionária acerca da necessidade intransponível de impedimento da presidenta. “Em outras palavras: que o trauma político decorrente da interrupção de um mandato legitimamente outorgado pelo povo seja infinitamente menor para a estabilidade democrática, para as instituições e para a própria sociedade do que a sua permanência na Chefia do Poder Executivo.”³⁷¹

Em relação à delimitação do objeto da denúncia, a manifestação da defesa de Dilma destaca que a decisão de recebimento, proferida por Eduardo Cunha em 2 de dezembro de 2015, rejeitou parcialmente as acusações, reconhecendo que havia elementos constantes da denúncia que estavam pautados em “mera suposição” e que não poderiam ensejar abertura de processo tão grave quanto o *impeachment*. O presidente da Câmara dos Deputados aceitou a denúncia em relação aos decretos assinados por Dilma que estariam em desacordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, desse modo, não teriam autorização do Congresso, bem como por conta de violações à Lei Orçamentária e à abertura de créditos suplementares, rejeitando a maior parte da denúncia, especialmente quanto a fatos anteriores a 2015.³⁷² Permaneceram dois pontos centrais na denúncia: i. a abertura de créditos suplementares; ii. as “pedaladas fiscais”.

A alegação da defesa era de que a deliberação em plenário na Câmara deveria estar restrita apenas aos fatos aceitos como motivos suficientes para gerar um processo de *impeachment*, garantindo-se dessa forma o respeito ao princípio da legalidade e da segurança jurídica. Os demais fatos seriam incapazes de caracterizar crime de responsabilidade, além do

³⁷⁰ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 8-9.

³⁷¹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 10.

³⁷² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decisão da Presidência – processo de impeachment contra Dilma Vana Rousseff*. Deputado Eduardo Cunha (PMDB). 02.dez.2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_ASSINADA.pdf. Acesso em 15.jul.2020.

que não se poderia admitir o exame de novos atos ou fatos, sem “pertinência direta, estrita e indubitosa” com as condutas aceitas por Cunha no recebimento da denúncia.³⁷³

As questões preliminares levantadas por Cardozo iniciaram com pedido de nulidade do recebimento da denúncia por Eduardo Cunha em razão de “notório desvio de finalidade”, “procedendo a uma clara vingança, antecedida de ameaça publicamente revelada, por terem estes [deputados do PT no Conselho de Ética da Câmara] se negado a garantir os votos dos parlamentares que ele necessitava para poder se livrar do seu processo de cassação na Câmara dos Deputados”. Na perspectiva da defesa, o objetivo de Cunha era gerar uma cortina de fumaça sobre as acusações contra si ao mesmo tempo em que se vingava do Partido dos Trabalhadores pelo voto contrário a ele (Cunha) no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados³⁷⁴ – manifesta expressão de desvio de poder ou desvio de finalidade.³⁷⁵ Haveria uma “chantagem explícita”, reconhecida posteriormente por Michel Temer³⁷⁶ e pelos autores da denúncia.³⁷⁷ Note-se que a decisão de Eduardo Cunha é do dia 02 de dezembro de 2015, mesmo dia em que os deputados do Partido dos Trabalhadores decidiram pela votação contra o então presidente da Câmara junto ao Conselho de Ética, votos estes que seriam determinantes para o afastamento de Cunha. Antes disso, em abril, Cunha havia se

³⁷³ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 29.

³⁷⁴ BRAGON, Rainier; URIBE, Gustavo. PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma. *Folha de S. Paulo*. Publicado em 02.dez.2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contra-cunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>. Acesso em 15.jul.2020.

³⁷⁵ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 30-52.

³⁷⁶ “‘Naquele dia, curiosamente, tinha uma reunião dos governadores com a então senhora presidente Dilma Rousseff. Eu fui ao Palácio da Alvorada, onde se daria a reunião, e ela estava na biblioteca. Eu fui até a biblioteca e disse: ‘Presidente, pode ficar tranquila porque o presidente [da Câmara] Eduardo Cunha me disse, agora, que vai arquivar todos os processos de impedimento’. Ela disse: ‘Ô, que coisa boa.’ Até, convenhamos, ela foi muito tranquila para a reunião com os governadores. Pois bem. No dia seguinte, eu vejo logo o noticiário dizendo que o presidente do partido – o PT, naturalmente – e os três membros do PT se insurgiam contra aquela fala e votariam contra [Cunha]. Quando foi três horas da tarde, mais ou menos, ele me ligou dizendo: ‘Olha, tudo aquilo que eu disse não vale, porque agora eu vou chamar a imprensa e dar início ao processo de impedimento. Então, veja que coisa curiosa: se o PT tivesse votado nele naquela comissão de ética, é muito provável que a senhora presidente continuasse [no mandato]’, completou presidente, fazendo questão de ressaltar que não atuou para derrubar Dilma e negando que Cunha o tivesse feito para beneficiar o companheiro de partido.” GÓIS, Fábio. Temer admite que Cunha só autorizou impeachment porque petistas não o apoiaram na Câmara. *Congresso em Foco*. Publicado em: 16.abr.2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/temer-admite-que-cunha-so-autorizou-impeachment-porque-petistas-nao-o-apoiaram-na-camara/>. Acesso em 15.jul.2020.

³⁷⁷ “Para o jurista Miguel Reale Junior, ex-ministro da Justiça de Fernando Henrique Cardoso, o presidente da Câmara ‘escreveu certo por linhas tortas’. ‘Não foi coincidência o fato de Cunha ter decidido acolher o impeachment no momento em que os deputados dos PT se manifestaram favoráveis a sua cassação. Havia uma chantagem explícita, mas ele escreveu certo por linhas tortas.’ VENCESLAU, Pedro. ‘Cunha não fez mais do que a obrigação’, diz Bicudo sobre acolhimento de pedido de impeachment. *Estadão*. Publicado em: 02.dez.2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-nao-fez-mais-do-que-a-obrigacao--diz-bicudo-sobre-acolhimento-de-pedido-de-impeachment,10000003663>. Acesso em 15.jul.2020.

manifestado contra abertura do processo, afirmando que não via razão jurídica para o *impeachment* e que o processo não seria político.³⁷⁸

A defesa listou, ainda no rol de preliminares, vícios procedimentais na tramitação do processo de admissibilidade da denúncia. Entre estes, a juntada da delação premiada do Senador Delcídio Amaral no âmbito da Operação Lava Jato, que seria uma ofensa ao devido processo legal, uma vez que completamente alheia ao objeto delimitado pelo juízo de admissibilidade de Cunha. Por se tratar de procedimento relativo à Operação Lava Jato e o juízo de recebimento da denúncia ter retirado da análise questões relativas à operação, sustentou a defesa que não haveria absolutamente nenhuma relação fática ou jurídica com o objeto delimitado para o procedimento. A justificativa da Comissão Especial do *Impeachment* para o não desentranhamento dos autos dos documentos relativos a Delcídio se apoiou no fato de ser “pública”, de modo que os parlamentares teriam conhecimento sobre ela, o que implicaria em alteração, pela Comissão, do objeto da denúncia e violação aos direitos processuais de defesa da presidenta, uma vez que “[n]ão pode, enfim, alguém ser acusado em um processo, sem saber com absoluta certeza do que deve se defender”, princípio inerente ao Estado de Direito. O pedido da defesa foi pela anulação dos atos processuais a partir da juntada da delação ao procedimento.³⁷⁹

Outra preliminar levantada por Cardozo foi a realização de etapa destinada “ao esclarecimento da denúncia”, em que os denunciante tiveram espaço para explicar a peça processual, algo estranho ao procedimento do *impeachment*. No Plano de Trabalho da Comissão Especial, Jovair Arantes (PTB), relator do processo, esclareceu que não seriam ouvidas testemunhas ou promovidas diligências, mas convocou os denunciante para manifestação acerca dos fatos narrados na inicial. Com isso, ocorreu um alargamento do objeto aceito por Cunha como crime de responsabilidade passível de *impeachment* e ferindo a possibilidade de defesa plena.³⁸⁰

Dilma também não havia sido intimada para acompanhar os atos do processo contra si, violação elencada pela AGU como preliminar, diante da inobservância do devido processo

³⁷⁸ “O presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), disse hoje (14) que não vê fundamento para abertura de um processo de *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff. Segundo ele, a questão não é política, mas jurídica. ‘Para protocolar algo [há] que ter fundamento jurídico. O *impeachment* não é um processo político’, afirmou.” GONÇALVES, Carolina. Cunha não vê razão jurídica para *impeachment*. *Agência Brasil*. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/politica/2015/04/cunha-nao-ve-razao-juridica-para-impeachment>. Acesso em 15.jul.2020.

³⁷⁹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 53-60.

³⁸⁰ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 60-66.

legal. A defesa teria o direito de estar presente em todos os atos e de manifestar-se depois da acusação, uma vez que a denúncia em si não esgota o conteúdo da acusação dirigida contra a presidenta. A situação foi agravada ainda mais pelo fato de, após tais esclarecimentos dos denunciantes, novamente não ter sido dada oportunidade de manifestação por seu advogado. Haveria assim uma violação evidente ao contraditório e à ampla defesa da presidenta.³⁸¹

Em relação ao mérito, a defesa esteve concentrada exclusivamente em questões relativas ao objeto do processo, qual seja, as questões admitidas como passíveis de crime de responsabilidade pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), as pedaladas fiscais e a abertura de créditos suplementares, não levando em consideração aspectos estranhos ao juízo preliminar realizado pelo deputado. Entendeu as infrações classificadas como crime de responsabilidade como de natureza político-administrativas em razão do cargo público ocupado. Assim, não seriam crimes comuns ou infrações administrativas. “São, na verdade, tipificações delituosas ‘híbridas’, que devem ter a sua compreensão moldada a partir destas duas realidades, de modo conjugado e em estrita e respeitosa simbiose jurídica.” A modalidade em questão implicaria a necessidade de observância das garantias do processo penal e do processo administrativo sancionador.³⁸²

Dentre os princípios a serem observados pelo processo de *impeachment*, estão o pleno respeito ao princípio da legalidade em suas múltiplas vertentes: a tipificação taxativa para existência do delito, a irretroatividade da lei penal, a tipicidade material do delito, a definição da ilicitude da conduta do agente, e a possibilidade real de que o agente pudesse agir diversamente (culpabilidade objetiva), destaca a defesa. Demanda, desse modo, a existência de ato efetivamente praticado pela presidenta, de natureza funcional e no exercício do mandato presidencial corrente. É preciso ainda demonstrar-se a relação de causalidade entre a conduta e eventual lesão, não se admitindo, no argumento da defesa, a modalidade culposa.³⁸³

No ponto acerca da edição de decretos de créditos suplementares em desacordo com a Lei Orçamentária, limitadas às irregularidades dos atos editados entre julho e agosto de 2015, alegou a AGU que seria necessário diferenciar “gestão orçamentária, cujos comandos normativos anuais estão contidos, por exemplo, na Lei Orçamentária Anual e em leis e decretos de créditos suplementares e especiais, e a gestão fiscal, cujos comandos normativos encontram-se na LRF, na LDO e em decretos de contingenciamento”. A denúncia fala em

³⁸¹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 66-70.

³⁸² ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 71-76.

³⁸³ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 76-82.

dotações orçamentárias concernente a superávit financeiro, o que, explica a defesa, seria uma confusão terminológica, traduzida como “despesa de receita”. Além disso, haveria vinculação de grande parte das receitas e as despesas seria, em sua maioria, obrigatórias, de modo que o superávit depositado junto ao Tesouro Nacional teria pouca margem para artificialidades.³⁸⁴

O ponto fulcral nesse debate é, no argumento da defesa da presidenta, a mudança do entendimento do Tribunal de Contas da União acerca do tema, que considerava condutas idênticas como aceitáveis, sem propor rejeição das contas de presidentes anteriores por conta disso. A LOA de 2015 teria sido aprovada em abril de 2014 com envio ao Executivo em agosto do mesmo ano, um planejamento que ocorre com antecedência, mas que implica na impossibilidade de previsão de acontecimentos futuros. “Nesse contexto, a lei orçamentária anual é elaborada de forma a tentar compatibilizar as dotações orçamentárias autorizadas com as receitas estimadas, de forma a atingir uma determinada ‘meta fiscal’”, havendo diferenças entre a dotação orçada e a real execução financeira da dotação e, sendo que nem sempre o tempo de saída de recursos coincide com o tempo de entrada de receitas. A meta de superávit primário, definida na LDO, é calculada pelo efetivo ingresso de recursos e efetivas despesas, excluindo-se as receitas e despesas financeiras, como encargos da dívida pública. Ela é definida para cada ano, sendo efetivamente apurada com o encerramento do período.³⁸⁵

A abertura de créditos suplementares ao orçamento previamente aprovado seria “apenas espécies de ‘freios de rearranjo ou de rearrumação,’ pelos quais todos os entes públicos e os Poderes do Estado adaptam o seu planejamento à realidade”, uma vez que são despesas previstas na Lei Orçamentária, mas que não possuem recursos suficientes para execução. Alega a defesa que essa prática serviria à maior liberdade de alocação de gastos em políticas públicas distintas. O crédito orçamentário se apresenta, nesse argumento, como uma fase intermediária do gasto efetivo, como condição suficiente ao desembolso. Não seria possível atribuir o descumprimento a uma hipótese da Lei de Diretrizes Orçamentárias como se fosse um descumprimento da Lei Orçamentária Anual – além do que, na elaboração da defesa, não seria possível apurar o superávit de forma parcial.³⁸⁶

A complexidade de elaboração dos decretos também foi abordada como argumento em torno da presunção de legitimidade dos atos administrativos, alegando-se a carência de má-fé na conduta presidencial de abertura de créditos suplementares por essa via. Não

³⁸⁴ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 82-85.

³⁸⁵ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 86-92.

³⁸⁶ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 92-99.

haveria, assim, uma conduta dolosa voltada a gerar danos. Além disso, estariam estes decretos protegidos pela expressa autorização legal, constante do artigo 4º da Lei Orçamentária Anual, que consignou a possibilidade de edição de decretos dessa natureza em 29 situações e ressalta que “o instrumento legal que por essência tratará dos limites de gastos - tema relacionado à meta fiscal - é o decreto de contingenciamento, que não é alterado nem guarda qualquer relação necessária com a autorização de novos créditos suplementares”.³⁸⁷

O governo federal de fato contingenciou despesas com o objetivo de atingir a meta fiscal, mas não através dos decretos questionados. Os decretos teriam envolvimento, ainda, com decisão do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão TCU 2731/2008, relativos a gastos do Ministério da Educação, além de não terem gerado, segundo a defesa, aumento da despesa da União. Com isso, não existiria dolo da presidenta em mascarar o orçamento, do mesmo modo que não seria possível configurar crime de responsabilidade, uma vez que o texto normativo fala em infringir “patentemente” dispositivo da lei orçamentária e este elemento “evidente” não estaria presente no caso.³⁸⁸

O superávit financeiro é classificado como receita financeira e não decorre da arrecadação do exercício corrente, não sendo considerada para apuração de resultado primário. “Ainda que assim não fosse, os créditos suplementares destinados ao pagamento do serviço da dívida, sem embargo da impossibilidade de serem contingenciados, não impactam o cumprimento da meta. Em verdade, eles contribuem sobremaneira para seu alcance, porquanto destinados a reduzir o montante da dívida, seja através do pagamento dos juros ou da amortização do principal.”³⁸⁹

As despesas obrigatórias não podem ser objeto de limitação na hipótese de constituírem obrigações constitucionais e legais do ente, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. A defesa alega, portanto, que não seria exigível conduta diversa da presidenta senão a edição de decreto de crédito suplementar, para garantir a execução de tais despesas, uma vez que teria atuado no estrito cumprimento de um dever legal, em hipótese de excludente de ilicitude. Tem-se, assim, o argumento de que “a abertura de crédito suplementar para fazer frente a uma despesa obrigatória não impacta a meta de resultado primário, aferida anualmente. Isto porque ela será necessariamente considerada no relatório bimestral seguinte,

³⁸⁷ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 99-110.

³⁸⁸ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 99-110.

³⁸⁹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 113.

o que conduzirá ao contingenciamento de despesas discricionárias suficientes para que se garanta o atingimento daquela meta.”³⁹⁰

Em relação às despesas discricionárias, quando o desempenho de receitas seja abaixo do esperado, é possível que o Poder Executivo promova limitação de empenho e das movimentações financeiras quanto a esse tipo de despesa, sendo possível o contingenciamento. Isso não impacta no atingimento da meta de resultado primário e, ainda assim, a meta foi alterada pelo Congresso Nacional. “Assim, só haveria incompatibilidade com a obtenção da meta se, além da abertura do crédito suplementar, fosse alterado o decreto de contingenciamento (alteração do Decreto n. 8.456, de 2015), reduzindo-se o limite de empenho e movimentação financeira, de modo a permitir um gasto adicional de recursos.” Isso não teria ocorrido no caso dos decretos trazidos na denúncia como irregulares, sendo impossível, na análise da defesa, a inscrição de tais condutas nas hipóteses de crime de responsabilidade.³⁹¹

A defesa destaca também ser plenamente possível a alteração da meta fiscal por via legislativa, recordando ter sido realizada até mesmo por medida provisória em governos pretéritos. Para alteração por meio de lei, ocorre o envio de projeto de alteração ao Congresso Nacional, sendo necessário o “crivo de legitimidade” deste para o correto atendimento dos fins de transparência e planejamento apostos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Conclui, nesse ponto, que “a alteração da meta fiscal, por meio de proposição legislativa, é natural em um sistema de metas sujeito a relevante grau de imprevisão imposto pela própria dinâmica das relações econômicas”.³⁹²

Com isso, não haveria descumprimento da meta, pois não seria possível interpretação do regime de metas dissociada da anualidade do orçamento e tampouco seria possível análise bimestral desse cumprimento. A conduta denunciada seria, nesta visão, atípica. “Independentemente disso, nem mesmo o descumprimento da meta fiscal seria razão suficiente para a configuração de crime de responsabilidade, conforme pretendido no caso. Afinal, a própria natureza da meta - norma de natureza programática - impõe sua observância conforme as circunstâncias do caso.”³⁹³

³⁹⁰ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 114-117.

³⁹¹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 118-122.

³⁹² ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 123-130.

³⁹³ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 123-130.

A prática reiterada dessas condutas em anos anteriores não era considerada razão de reprovação das contas pelo TCU. “Em 2015, ou seja, depois quinze anos da entrada em vigor da referida Lei Complementar, a Corte de Contas, por meio do Acórdão n. 2461/2015-TCU-Plenário, considerou, pela primeira vez ao longo desses anos, irregular a edição dos decretos que abriram créditos suplementares, com fundamento de que eram incompatíveis com a obtenção da meta fiscal, o que ensejou a recomendação pela rejeição das contas.” A defesa então lista semelhantes situações, inclusive importando no não atendimento da meta fiscal, a exemplo do governo Fernando Henrique Cardoso em 2001, quando as contas foram consideradas regulares pelo órgão.³⁹⁴

A abertura de créditos suplementares não era considerada sequer infração administrativa, muito menos hipótese de crime de responsabilidade. “A partir da mudança do entendimento do TCU, o Governo Federal adequou todos os procedimentos de edição de decretos de crédito suplementar e também toda sua execução financeira por meio dos decretos de contingenciamento.” Assim, a partir da reprovação das contas de 2014, o governo federal mudou a dinâmica de edição de decretos de crédito suplementar e de contingenciamento, conformando a atuação institucional à nova jurisprudência do Tribunal de Contas. Os decretos ensejadores da denúncia e aceitos por Cunha como possíveis crimes de responsabilidade foram editados após a mudança de entendimento. A defesa alega, nesse ponto, violação ao princípio da legalidade na dimensão de proteção da segurança jurídica, bem como da culpabilidade, pela imputação de responsabilidade por conduta previamente não considerada ilícita.³⁹⁵

O argumento derradeiro da denúncia contestado pela defesa diz respeito às “pedaladas fiscais” cometidas no âmbito do Plano Safra, abordadas pela denúncia enquanto operações de crédito e, por conseguinte, como violações aos artigos 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A questão não consistiu em razão de rejeição das contas pelo TCU, mas foi enquadrado na denúncia dessa forma, como conduta típica do rol dos crimes de responsabilidade. A defesa manifesta ser atípica, mesmo porque o Tesouro Nacional efetuou pagamentos ao Banco do Brasil, reduzindo os valores devidos em relação aos créditos agrícolas do referido programa. Além disso, o responsável pelas transações seria o Secretário do Tesouro Nacional. Destaca também a impossibilidade de existência de conduta ativa e por

³⁹⁴ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 133-143.

³⁹⁵ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 133-143.

omissão, simultaneamente, em relação às pedaladas fiscais. Não poderia ser imputada à presidenta conduta dolosa nesse caso.³⁹⁶

“Outro ponto a ser tratado aqui é que a própria indicação do dispositivo supostamente violado é equivocada, não tendo o condão de caracterizar conduta típica. É que as partes pretendem caracterizar o crime de responsabilidade por suposto atentado à Lei Orçamentária, de acordo com o item 4 do artigo 10 da Lei n. 1.079, de 1950, mas indicam como dispositivo violado, surpreendentemente, artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal.” A manifestação da defesa de Dilma elucida erro cometido pelos denunciante, destacando desde logo que, por mais que se invocasse a legislação correta, ainda assim não seria possível a configuração de crime de responsabilidade quanto às pedaladas. O artigo 10, item 4, da Lei n. 1.079/1950 não pode ser interpretado de forma extensiva, pois configuraria lesão ao princípio da legalidade. O que ocorre no caso é um indiferente penal, não um crime de responsabilidade, uma vez que não haveria lesão a qualquer bem jurídico efetivamente protegido pela Lei do *Impeachment*.³⁹⁷

Note-se que a argumentação dos denunciante está pautada pela redação do inciso III do artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz a expressão “outras operações assemelhadas”. As “pedaladas fiscais” foram entendidas na dimensão de operações assemelhadas e referenciadas como operações de crédito. Para a defesa, a abertura de crédito está pautada por obrigação da instituição financeira de colocar à disposição do cliente uma quantia em dinheiro por prazo determinado, devendo esta ser paga mediante cobrança de juros e de comissão pelo banco. “Da análise dos diversos contratos mencionados no inciso III do artigo 29 da Lei Complementar n. 101, de 2000, podemos identificar como elemento essencial para a caracterização da operação de crédito a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiro, com o objeto de realizar atos jurídicos diversos (aquisição de bens, pagamento de serviços, refinanciamento de dívidas etc.).”³⁹⁸

Os montantes contabilizados pelas demonstrações financeiras do Banco do Brasil referem-se à operacionalização de subvenções econômicas pautadas pela legislação, não constituindo operação de crédito e não representando utilização de recursos próprios do Banco para pagamento de subvenções de responsabilidade da União, uma vez que o “Banco do Brasil não desembolsa/libera recursos para cobrir despesas da União”. Não se configuraria

³⁹⁶ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 145-174.

³⁹⁷ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 175-176.

³⁹⁸ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 177-181.

um contrato de mútuo na medida em que não há transferência de dinheiro da instituição financeira para a União. A existência de saldo devedor por parte da União é uma constante em todos os meses dos 22 anos de existência do Plano Safra, uma vez que o Banco presta contas dessa forma para que o Tesouro Nacional tenha parâmetros de pagamento, o que ocorre com periodicidade semestral.³⁹⁹

Seria absurdo, alega a defesa, que qualquer atraso de pagamento de contratos efetuados pela União significasse operação de crédito, hipótese que não teria suporte legal. “Mais importante ainda do que a demonstração de que as subvenções não podem ser enquadradas como operação de crédito, uma vez que não preenchem os requisitos legais desse instituto, é afirmar que os pagamentos do Plano Safra contraídos em 2015 foram todos pagos durante o próprio ano de 2015.” Assim, além de não ser conduta expressamente prevista como operação de crédito, tampouco é conduta tipificada como crime de responsabilidade, importando em violação à legalidade estrita.⁴⁰⁰

O Tribunal de Contas da União recomendou que o prazo entre a apuração do valor devido e o efetivo desembolso pela União fosse reduzido quando do julgamento das contas de 2014. O governo então alterou a metodologia dos pagamentos, vedando o acúmulo de saldos negativos por mais de cinco dias úteis e também o acúmulo de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro. Passou a entender, em 2015, que a prática era uma operação de crédito e não adiantamento destinado a ajuste operacional. No entanto, “mesmo que se considere esses fatores como suficientes para caracterização de operação de crédito, tais circunstâncias não se apuraram no exercício de 2015. Tanto assim, que não há qualquer recomendação ou decisão do TCU com relação a esse período”.⁴⁰¹

A manifestação da Advocacia-Geral da União assevera, por fim, haver a criminalização da política fiscal, em que de um lado estariam os que creem no papel restrito do Estado, voltado a uma política fiscal de sustentabilidade da dívida pública, com sinalizações ao mercado quanto a instabilidades, e de outro lado estariam os que acreditam que o papel do Estado é de cumprir com obrigações relacionadas ao Estado Social, em direção a uma sociedade mais igualitária. Justifica, dessa forma, que a desaceleração da economia

³⁹⁹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 182-185.

⁴⁰⁰ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 186-189.

⁴⁰¹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 190-191.

diante da crise econômica gerou divergências entre receitas e despesas, que demandam atuações céleres dos gestores públicos.⁴⁰²

Pugnou pela extinção do processo diante da improcedência das alegações da denúncia. A defesa afirmou ainda que, desde a reeleição, a oposição estaria ávida por razões para a retirada de Dilma do cargo. “Pedidos de recontagem de votos, acusações infundadas de que teriam ocorrido fraudes na apuração eletrônica dos votos, impugnações das contas eleitorais regularmente prestadas pela candidata vitoriosa, e muitos outros expedientes foram e vem sendo utilizados na busca da desqualificação de um resultado eleitoral legitimamente obtido pelo voto direto de milhões de brasileiros e de brasileiras.”⁴⁰³

A AGU afirmou que o *impeachment* não poderia ser movido apenas por quebra da confiança do parlamento ou da noção de governabilidade, ou seria uma ruptura constitucional. “Hoje, para os golpes de Estado, usam-se apenas as mãos para que sejam rasgadas, com elegância e discrição, páginas das constituições sobre as quais foram afirmadas a existência de Estados Democráticos de Direito.” Defendeu o direito subjetivo ao exercício regular do mandato presidencial por Dilma Rousseff, reafirmando a ausência de crime de responsabilidade cometido por ela.⁴⁰⁴

Assim, pode-se resumir os argumentos arrolados pela Advocacia-Geral da União pela defesa de Dilma Rousseff e impossibilidade de condenação por crime de responsabilidade: i. o juízo de admissibilidade do processo de *impeachment* não poderia ser político ou discricionário, devendo estar pautado na legalidade e na tipicidade das condutas elencadas como crimes cometidos pela presidenta; ii. o rol de crimes de responsabilidade previsto na legislação é taxativo, não exemplificativo, não sendo possível se admitir crimes que não estão dispostos na legislação; iii. o processo precisa respeitar os princípios do devido processo legal, notadamente a legalidade, a segurança jurídica, o contraditório e a ampla defesa, a todo tempo; iv. haveria desvio de finalidade no aceite de Eduardo Cunha quanto ao início do processo; v. não seria admitida modalidade culposa de crimes de responsabilidade; vi. uma vez que Eduardo Cunha aceitou a denúncia apenas quanto às “pedaladas fiscais” e aos decretos de abertura de créditos suplementares, estes deveriam ser os únicos objetos de análise, excluindo-se, necessariamente, elementos alheios a eles; vii. somente os atos relativos ao exercício de 2015 seriam possíveis de julgamento no processo de *impeachment*, uma vez

⁴⁰² ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 194-197.

⁴⁰³ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 197.

⁴⁰⁴ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 198-201.

que este apenas comporta análise de crimes cometidos “na vigência do mandato”; viii. haveria nulidade também na juntada da delação premiada do Senador Delcídio Amaral, realizada pela Operação Lava Jato, pois configuraria ofensa ao objeto delimitado para o regular processamento da denúncia; ix. haveria irregularidade na etapa de “explicações” por parte dos denunciante, não prevista em legislação e feita sem contraditório na Câmara dos Deputados; x. Dilma Rousseff não foi devidamente intimada dos atos processuais; xi. crimes de responsabilidade são ilícitos de natureza híbrida e seu processamento; xi. os atos passíveis de *impeachment* devem ser cometidos no curso do mandato e em função dele; xii. a abertura de créditos suplementares estaria em conformidade com a Lei Orçamentária e teria razão na existência de discrepâncias entre receitas e despesas; xiii. até 2015, a abertura desse tipo de crédito não era tida pelo TCU como causa de rejeição das contas de presidentes da República e, diante da inovação na jurisprudência do órgão, o governo federal teria se absterido prontamente de editar tais decretos; xiv. decretos de contingenciamento serviriam para equilibrar as despesas em caso de queda imprevista de receitas e, igualmente, seriam utilizados por diversos presidentes em diferentes momentos políticos do país, sem que o TCU considerasse irregulares; xv. a meta de superávit primário é uma previsão feita pelo governo federal juntamente com o Congresso Nacional (uma vez que estabelecida em lei) e tem como objetivo dar parâmetros, sendo auferida anualmente, havendo ilegalidade em sua alteração apenas quando haja consequente alteração da programação orçamentária; xvi. as subvenções econômicas realizadas entre a União e o Banco do Brasil em relação ao Plano Safra, que teriam ensejado o que os denunciante chamaram de “pedaladas fiscais”, não consistiriam em operações de crédito, não havendo violação à Lei de Responsabilidade Fiscal – além de serem quitadas pela União com certa periodicidade, de modo que balancetes parciais demonstrarão, em geral, a existência de débitos junto à instituição financeira; xvii. as condutas da presidenta em relação ao Plano Safra seriam atípicas, uma vez que em consonância com o ordenamento jurídico; xviii. a Lei n. 1.079/1950 apenas estabelece a violação à Lei Orçamentária como hipótese de cabimento do instituto e não a violação à Lei de Responsabilidade Fiscal; xix. o TCU alterou entendimento também em relação ao pagamento de subvenções junto aos bancos públicos em 2015, com consolidação do julgamento apenas após a denúncia, de modo que violaria a segurança jurídica a aplicação retroativa; xx. haveria uma tentativa de criminalização da política fiscal, voltada a impor um modelo de Estado mais enxuto.

A Advocacia-Geral da União buscou abordar elementos relativos à denúncia e aos atos praticados pela Câmara dos Deputados até então, listando questões preliminares e de mérito. O objetivo, para além de demonstrar a inexistência de crimes de responsabilidade

cometidos pela presidenta, foi expor que havia uma disposição exclusivamente política para se iniciar o processo, com carência do elemento jurídico necessário à inauguração do *impeachment*. Buscou também evidenciar que o entendimento do Tribunal de Contas da União sofreu alterações significativas em 2015, com aplicação de sanções de forma retroativa, o que impediria que medidas diversas pudessem ser acionadas – e que, quando adotadas estas medidas, estavam em consonância com o entendimento do órgão no momento.

Parte da doutrina jurídica nacional manifestou concordância com os argumentos trazidos pela defesa. Rubens Casara, por exemplo, também identifica um vício de iniciativa, na medida em que Eduardo Cunha, ao dar prosseguimento ao processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados, objetivava retaliar o Partido dos Trabalhadores por não lhe ter apoiado no processo que contra ele tramitava na Comissão de Ética da Câmara dos Deputados. O objetivo de Eduardo Cunha ao admitir a denúncia contra a presidenta não estava relacionado à apuração de crime de responsabilidade supostamente cometido por ela, e sim tinha cunho de vingança pessoal em razão da posição tomada pelo Partido dos Trabalhadores em relação às denúncias contra o deputado no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados.⁴⁰⁵

Na percepção de Ricardo Lodi Ribeiro, o processo se deu em razão de brechas fornecidas pelo próprio ordenamento jurídico brasileiro⁴⁰⁶, uma forma de dismantlar as instituições políticas a partir de dentro – em outros termos, uma atividade abusiva de um dos poderes. Nenhuma dessas questões seria de fato razão para o *impeachment* de Dilma Rousseff caso se considerasse a necessidade de observância da legalidade estrita e do princípio da segurança jurídica. Isso porque a segurança jurídica, juntamente com a presunção de legitimidade dos atos administrativos e da lealdade e boa-fé, levam ao “correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, *sem prévia e pública notícia*, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia”, como aduz Celso Antônio Bandeira de Mello.⁴⁰⁷

É possível observar que a jurisprudência do TCU não havia considerado anteriormente inadimplementos dessa natureza em relação a bancos públicos como operações

⁴⁰⁵ CASARA, Rubens R.R.. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 206.

⁴⁰⁶ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A ilegitimidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff à luz do direito financeiro brasileiro*. Disponível em: https://www.academia.edu/38329408/A_ilegitimidade_do_impeachment_da_Presidente_Dilma_Rousseff_%C3%A0_Luz_do_Direito_Financeiro_Brasileiro. Acesso em 01.jul.2020.

⁴⁰⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 128.

de crédito, negando expressamente essa possibilidade em algumas oportunidades, como o Processo n. TC 021.643/2014-8 e o Acórdão n. 992/2015-TCU-Plenário. A inovação é trazida apenas em relação a esse caso, em 2014, com expressiva alteração de entendimento e aplicação retroativa, uma ruptura com os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

A acusação formulada contra Dilma defendeu que os valores do inadimplemento justificariam a mudança do entendimento, o que contraria o ideal de segurança jurídica, importando em alteração do sentido da norma e que importa na impossibilidade de alteração da conduta, uma vez que foram estabelecidos critérios novos após concluídos os atos que ensejaram essa nova percepção por parte do TCU. Assim, de qualquer lado que se observe a questão, há problemas em relação a uma mudança abrupta, completamente distinta daquilo que vinha sendo praticado reiteradamente pelo órgão, mediante aplicação retroativa do novo entendimento.

Ainda que se admitisse possível a não atribuição ao Ministro da Fazenda ou ao Secretário do Tesouro Nacional (envolvidos diretamente nos atos questionados) da responsabilidade, ainda haveria problema em relação à posição do TCU quanto à natureza da hipótese enquanto crime de responsabilidade. Isso porque somente o Poder Legislativo pode incluir novas condutas no rol de ações tipificadas na condição de crimes de responsabilidade. Esse entendimento foi defendido por Luís Roberto Barroso em 1998, sustentando que os crimes dessa natureza são de tipologia constitucional estrita e não podem ter alargada a sua incidência para além do que o texto legislativo estabelece⁴⁰⁸, nem mesmo por suposto “dever de responsabilidade fiscal” extraído da vontade do legislador.

Haveria igualmente inconstitucionalidade em se considerar o inadimplemento relativo ao Plano Safra como passível de abertura de processo de *impeachment*, uma vez que, a “partir dessa *tipologia constitucional estrita*, é forçoso reconhecer que, não prevendo a Constituição Federal a possibilidade de crime de responsabilidade em face da violação da lei de responsabilidade fiscal, mas tão somente da lei de orçamento, não há que se falar em crime de responsabilidade pela violação do artigo 35 da Lei Complementar n. 101/00, como pretendem os juristas denunciante.”⁴⁰⁹ A violação à Constituição se dá, nessa medida, por não haver tipicidade estrita da conduta perpetrada pela presidenta na ação em relação aos

⁴⁰⁸ BARROSO, Luís Roberto. “Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo”. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 212, p. 174, 1998.

⁴⁰⁹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A ilegitimidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff à luz do direito financeiro brasileiro*. Disponível em: https://www.academia.edu/38329408/A_ilegitimidade_do_impeachment_da_Presidente_Dilma_Rousseff_%C3%A0_Luz_do_Direito_Financeiro_Brasileiro. Acesso em 01.jul.2020. p. 12.

ilícitos que de fato configuram causa para esse tipo de denúncia, extrapolando a regra estabelecida pelo artigo 5º, XXXIX, da Constituição.

Ademais, as contas em análise pelo TCU cuja rejeição motivou a abertura do processo de *impeachment* eram do mandato anterior, o que não ensejaria a possibilidade de enquadramento nessa modalidade de sanção. A mera possibilidade de se enquadrar a conduta em hipótese genérica de operações de crédito seria questionável quanto à materialidade de uma conduta que pudesse ensejar *impeachment*, mas a questão vai além, pois o fator temporal é imprescindível para a qualificação da conduta enquanto passível de um processo dessa natureza e, como se observa, o objetivo era averiguar o atraso nos repasses aos bancos públicos, ocorridos no primeiro mandato de Dilma, na vigência do segundo mandato – fora, portanto, do período adequado.

Este entendimento é manifestado por Dalmo de Abreu Dallari em parecer acerca do processo movido contra Dilma. A expressão “na vigência do mandato”, constante do parágrafo 4º do artigo 86 da Constituição, seria o suficiente para estabelecer tal limitação. “Aí está mais do óbvio que a intenção do legislador constituinte foi excluir a hipótese de responsabilização do Presidente por atos que não tenham sido praticados no exercício do mandato corrente, ou seja, na vigência do mandato que esteja exercendo. Assim, pois, a eventual circunstância de o Presidente já ter exercido mandato anterior não tem qualquer relevância para a correta aplicação do preceito do parágrafo 4º.”⁴¹⁰

Quando a Constituição estabelece a responsabilidade da presidenta da República em relação aos crimes de responsabilidade, ela determina que esta responsabilidade se dá no curso do mandato, não sendo possível impor sanção referente a mandato anterior, ainda mais sanção de consequência tão grave, uma vez que deve haver respeito à periodicidade do mandato. Findo este, não seria possível abertura de processo de *impeachment*, ainda que a reeleição reconduzisse a mesma representante ao cargo. Este entendimento é perfilhado também por Pedro Serrano, que compreende que “a reeleição do Presidente da República não viabiliza a responsabilização político-administrativa do Presidente da República por ato pretérito, praticado no primeiro mandato”.⁴¹¹

⁴¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Opinião Jurídica*. Publicado em 28.set.2015. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/parecer-de-dalmo-de-abreu-dallari-contr-o-impeachment-de-dilma-07102015>. Acesso em 22.jul.2020.

⁴¹¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Impeachment*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>.

No que diz respeito aos resultados primários, é tema que se tornou uma constante no país, como explica Cynara Monteiro Mariano. “No Brasil, alcançar superávits primários elevados virou sinônimo de responsabilidade fiscal desde as crises econômicas do final dos anos 90. Superávit primário nada mais é do que o dinheiro que o governo consegue economizar, ou seja, é aquilo que ele gasta (em despesas que não são financeiras) a menos do que arrecada, destinando o saldo remanescente para pagar os juros ou amortizações da dívida pública.”⁴¹²

Ocorreu a revisão das metas de superávit primário ao longo do ano de 2015 em razão da crise econômica vivida no país, o que impactou diretamente na arrecadação tributária. Essa alteração se deu por meio do processo legislativo e foi, portanto, autorizada pelo Congresso Nacional – que indiretamente permitiu, portanto, créditos suplementares, na medida em que estes estão diretamente relacionados à permissão do Legislativo através dos critérios estabelecidos na legislação ordinária sobre o tema. Modificada a meta, foram reformados os critérios permissivos à abertura dos referidos créditos e, portanto, autorizada essa abertura pelo Congresso – desestabilizando, assim, a tese dos defensores do processo de *impeachment*.

Nessa medida, o Poder Legislativo convalidou os decretos de abertura de créditos suplementares ao autorizar a alteração dos resultados primários naquele ano em função da crise econômica, de modo que a presidenta estava autorizada a fazê-lo sem passar por nova aprovação do Congresso Nacional. Ele assim o fez por meio da Lei n. 13.199/15, que revisou a Lei n. 13.080/15, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro. A abertura do processo de *impeachment* e a votação definitiva contra a presidenta Dilma demonstram não apenas de uma contradição principiológica, mas uma violação, pelo Congresso Nacional, da legislação que ele mesmo aprovou.

Ricardo Lodi Ribeiro critica a tentativa de se inserir as pedaladas fiscais na expressão “outras operações assemelhadas”, presente no caput do artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, no caput do artigo 3º da Resolução do Senado n. 43/01. Para o autor, embora se trate de uma cláusula geral, não teria possibilidade de englobar tais situações enquanto operações dessa natureza. Isso porque estariam excluídas as situações que não fossem decorrentes de “negócio jurídico bilateral celebrado com a finalidade de instituição financeira entregar, ou pôr à disposição da fazenda pública que a controla, recursos financeiros a serem restituídos mediante o pagamento de uma taxa de juros, mas de débitos

⁴¹² MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017

originados da lei, como, no caso em questão, aqueles surgidos do inadimplemento contratual em uma relação de prestação de serviços”.⁴¹³ Não é possível, desse modo, confundir operação de crédito com crédito advindo de inadimplemento contratual, ou haveria constantemente um risco à União em contratar com bancos públicos.

Havia ainda questão envolvendo inadimplemento de subvenções econômicas no chamado Plano Safra, programa do governo federal que apresenta alternativas ao atendimento do agronegócio e com vigência de julho de um ano a julho do ano subsequente. São atendidos agricultores familiares, produtores rurais de vários portes, empreendedores do setor da pesca, entre outros. Os bancos públicos, novamente, são intermediários dessas transações, recebendo os repasses do governo federal e realizando pagamentos aos beneficiários. Em relação à denúncia formulada contra Dilma Rousseff, a alegação foi de que os atrasos do governo nos repasses ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) seriam pedaladas fiscais passíveis de configuração de crime de responsabilidade.

Note-se que, como bem examina Ricardo Lodi Ribeiro, em oposição ao que acontece com as pedaladas fiscais, que, como visto até aqui, não seriam razão para abertura de processo de *impeachment*, “o inadimplemento de subvenções econômicas no âmbito do Plano Safra sequer constitui adiantamento de recursos que a União deva aos beneficiários de prestações públicas”.⁴¹⁴ As operações derivadas do Plano Safra nem mesmo têm possibilidade de enquadramento enquanto adiantamento de recursos, não sendo passíveis inserção nas hipóteses de crime de responsabilidade.

A alteração de interpretação por parte do TCU em relação às pedaladas fiscais serviu para fundamentar juridicamente o pedido de *impeachment*, que se consolidava socialmente enquanto um movimento político. A mudança de entendimento veio após a submissão das contas pela presidenta. Desse modo, ocorreu retroativamente como forma de se aplicar um artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal que, costumeiramente, não era utilizado com essa finalidade a uma Chefe do Executivo até então. Há, portanto, uma quebra em relação à segurança jurídica, uma vez que a presidenta não tinha ciência de que a prática em questão incidiria em fundamento para rejeição das contas e para consequente abertura de processo de *impeachment*. Ainda, é necessário salientar que essa mudança repentina em relação à

⁴¹³ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A ilegitimidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff à luz do direito financeiro brasileiro*. Disponível em: https://www.academia.edu/38329408/A_ilegitimidade_do_impeachment_da_Presidente_Dilma_Rousseff_%C3%A0_Luz_do_Direito_Financeiro_Brasileiro. Acesso em 01.jul.2020. p. 6.

⁴¹⁴ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A ilegitimidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff à luz do direito financeiro brasileiro*. Disponível em: https://www.academia.edu/38329408/A_ilegitimidade_do_impeachment_da_Presidente_Dilma_Rousseff_%C3%A0_Luz_do_Direito_Financeiro_Brasileiro. Acesso em 01.jul.2020. p. 8.

interpretação das pedaladas fiscais enquanto hipótese prevista pela Lei Complementar n. 101/2000 trouxe sanção de altíssimo impacto, a possibilidade de perda do mandato em razão da abertura de processo de *impeachment*.

Como observam Kozicki e Chueiri, “o acórdão do TCU altera a compreensão com efeito retroativo, para atingir fatos já praticados, uma espécie de direito novo sancionatório atingindo fatos a ele anteriores. Segundo o TCU, a lei orçamentária exigia não só a compatibilidade dos decretos com a obtenção da meta de orçamento, mas, também, com a própria previsão da meta na referida norma, ainda que abstratamente.”⁴¹⁵

A culpabilidade em relação aos crimes de responsabilidade tem caráter comissivo, sendo punível quando praticada com intenção ou no caso da presidenta ter assumido o risco de produzi-lo. Pedro Serrano entende incabível a modalidade culposa de responsabilização da presidência.⁴¹⁶ Compreende-se que os crimes de responsabilidade exigem a comprovação de dolo.⁴¹⁷

Dalmo de Abreu Dallari afirma também, no que diz respeito à omissão, que “basta a leitura atenta e desapassionada do artigo 84 da Constituição, no qual está expresso e claro que são crimes os ‘atos’ do Presidente. Assim, para que se caracterize o crime é indispensável a intenção, a prática de um ato que configure um crime. Não havendo esse ato, essa intenção expressamente manifestada, não se caracteriza o crime.”⁴¹⁸

Diante do exposto, é perceptível que há uma grande divergência entre os juristas no que diz respeito ao processo de *impeachment* movido contra Dilma Rousseff, com correntes antagônicas em relação ao enquadramento ou não das condutas imputadas na forma de crimes de responsabilidade e também da possibilidade de aplicação de sanção gravíssima em razão de aplicação retroativa de entendimento inovador do Tribunal de Contas da União acerca da

⁴¹⁵ KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

⁴¹⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Impeachment*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>.

⁴¹⁷ BAHIA, A. G. M. F.; MEYER, E. P. N.; SILVA, D. B.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; VECHIATTI, P. R. I.; Para defender a Constituição e a lei, por vezes cabe dizer o óbvio: crimes de responsabilidade são crimes. *Empório do Direito*, Florianópolis, 14 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/para-defender-a-constituicao-e-a-lei-por-vezes-cabe-dizer-o-obvio-crimes-de-responsabilidade-sao-crimes-e-nao-ha-crimes-em-resposta-a-pedro-canario-por-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes-bahia-emilio-peluso-neder-meyer-diogo-bacha-e-silva-be>. Acesso em 18.jul.2020.

⁴¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Opinião Jurídica*. Publicado em 28.set.2015. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/parecer-de-dalmo-de-abreu-dallari-contr-o-impeachment-de-dilma-07102015>. Acesso em 22.jul.2020.

irregularidade das práticas. Há um conteúdo ideológico nas duas correntes, mas há também argumentos de cunho jurídico, que podem passar pelo crivo de legalidade e observância principiológica no ordenamento jurídico.

A pesquisa abordará, no ponto 3.4, as disputas em torno da constitucionalidade do processo, passando no item 3.3 para a análise dos votos dos deputados na sessão destinada ao juízo de admissibilidade da denúncia por *impeachment* contra Dilma Rousseff, buscando expor as razões de voto utilizadas.

3.3. A votação da admissibilidade da denúncia contra a presidenta na Câmara dos Deputados

Em dezembro de 2015, Eduardo Cunha aceitou o pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff e em 17 de abril de 2016, um domingo, em sessão extraordinária, a Câmara dos Deputados votou a abertura de processo de *impeachment* contra a Presidente da República, Dilma Rousseff, reeleita em 2014. No total, 367 votos referendaram o pedido, enquanto 146 foram negativos, ausências e abstenções – eram necessários 342 votos para o início do processo.

Anteriormente, o Supremo Tribunal Federal impôs o rito de votação e determinou que deveriam ser apreciadas pelos deputados apenas as chamadas “pedaladas fiscais”, depósitos judiciais utilizados para cobrir gastos governamentais. A alteração no entendimento do Tribunal de Contas da União, que até 2015 não considerava a prática irregular, possibilitou o pedido de *impeachment*. O rito de processamento foi definido em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378, em que o Partido Comunista do Brasil questionou pontos basilares da Lei de *Impeachment*. A decisão focou em questões processuais quanto ao instituto.⁴¹⁹

Foi formada Comissão Especial na Câmara dos Deputados para tratar do tema. A Comissão foi composta por 65 deputados de 24 partidos, sendo eles 8 do PMDB, 8 do PT, 6 do PSDB, 5 do PP, 4 do PSB, 4 do PR, 4 do PSD, 3 do DEM, 3 do PTB, 2 do PRB, 2 do PDT, 2 do SD, 2 do PSC, 2 do PROS; PTdoB, PP, PCdoB, PSOL, PTN, PEN, PHS, PV, PMB e REDE tiveram um deputado cada um. Jovair Arantes, deputado pelo PTB-GO, foi o relator,

⁴¹⁹ PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Orientadora: Prof^{ra}. Eneida Desiree Salgado, 2017, 322p. p. 69-70.

enquanto Rogério Rosso (PSD-DF) foi o presidente. A votação para escolha dos dois foi aberta, mas houve acordo prévio entre os partidos.⁴²⁰

O voto do relator, deputado Jovair Arantes, levou em consideração a necessidade de que o trabalho da Câmara tome como base um juízo político, ainda que deva evitar o prosseguimento de acusações abusivas, levianas e ineptas, sejam elas formais ou substancialmente configuradas, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança n. 20.941. Assim, se trata de juízo técnico-jurídico com juízo de conveniência e oportunidade para instauração do processo, na visão do relator.⁴²¹

A natureza do *impeachment* segundo o relatório seria político-administrativa, não criminal. Uma vez que os tipos que definem os crimes de responsabilidade são abertos e permeados por conceitos jurídicos indeterminados, seria papel dos intérpretes a operação de valoração das circunstâncias do caso, através da intermediação de operação valorativa, não sendo possível, segundo o entendimento do relator, a “mera subsunção”. O juízo político não afastaria o devido processo legal, mas provoca a necessidade de julgamento “à luz de maior sensibilidade política”. O papel da Câmara seria, nesse sentido, o de juízo inicial de admissibilidade, analisando se a acusação é consistente, se tem base em alegações e fundamentos razoáveis.⁴²²

Jovair Arantes afirmou não haver irregularidades com o processo, de forma que não se poderia falar, em sua visão, em golpe de Estado. “Assim, desde que respeitadas as suas balizas democráticas, o processo do *impeachment* não é golpe de Estado, na exata medida em que ele objetiva preservar os valores ético-jurídicos e político-administrativos consagrados na Constituição Federal de 1988.” Para além disso, afirmou que não se pode impor rigores jurídicos formais em excesso, que viriam a impor um “manejo difícil, lento e corruptor do *impeachment*”, de forma que seria uma punição impossível ao final. O relator entendeu que “a natureza parcialmente política do *impeachment* impõe certa flexibilização dos rigores jurídico-formais próprios de um processo judicial ordinário”.⁴²³

⁴²⁰ “Rosso e Jovair foram eleitos em votação aberta, mas houve um acordo prévio entre 13 partidos (PP, PR, PTB, PSD, PSC, PHS, PRB, PSB, PSDB, DEM, PPS, PV e SD) para definir os nomes.” Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/483506-comissao-do-impeachment-e-instalada-rosso-e-o-presidente-e-jovair-o-relator/>. Acesso em 10.jul.2020.

⁴²¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

⁴²² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

⁴²³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

Arantes não viu problema em responsabilização da presidenta por mandato anterior, afirmando que o artigo 86 da Constituição fala em “funções” e não em “mandato atual” – ignorando, portanto, que a emenda da reeleição é posterior à redação deste artigo, que é do texto original, de forma que seria complexo que a redação do artigo houvesse previsto a reeleição e, com isso, a possibilidade de responsabilização de representante reconduzida ao cargo pelo voto popular. O relator comparou o processo de *impeachment* com o processo de perda de mandato parlamentar por falta de decoro.⁴²⁴

O voto do relator refere-se à preliminar alegada pela presidenta quanto à nulidade do recebimento da denúncia por Eduardo Cunha, em razão de desvio de finalidade, acompanhando entendimento do Supremo Tribunal Federal no tema e afirmando que, em processo político-jurídico, não seria cabível a aplicação de normas relativas a impedimento e suspeição. Assim, não haveria nulidade no recebimento da denúncia.⁴²⁵

Quanto à possibilidade de análise de todos os elementos da denúncia, a despeito do juízo realizado por Eduardo Cunha, Arantes afirmou possível, de modo que “o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante, o que autoriza a esta Comissão analisar a denúncia por inteiro”.⁴²⁶ Com isso, considerou regular a juntada da delação do senador Delcídio Amaral aos autos do processo de *impeachment*. Não teria havido prejuízo à defesa, pois os fatos que extrapolam a decisão de Cunha não teriam sido avaliados no relatório e, ainda que o fossem, Dilma Rousseff teria conhecimento da denúncia por completo.

A análise concentrou-se, a seguir, na “justa causa”, ou seja, existência de um conjunto probatório mínimo para dar suporte aos fatos dispostos na denúncia. Arantes compreendeu que os requisitos formais foram todos cumpridos pelos denunciante. No mérito, entendeu que houve violação quanto à meta fiscal, que estaria comprometida à época da edição dos Decretos não numerados de abertura de créditos suplementares de 2014, de modo que, na visão de Arantes, a presidenta teria a obrigação legal de limitar os empenhos e a movimentação financeira diante do iminente descumprimento das metas de resultado primário. Em relação ao ano de 2015, entendeu igualmente que estaria comprometida a meta fiscal no momento da edição, em razão da apresentação do PLN n. 5/2015, que importaria na certeza de que a meta para o ano não seria cumprida, o que por si já impediria a abertura de

⁴²⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

⁴²⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

⁴²⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

créditos suplementares. A autorização pelo Congresso Nacional deveria ser prévia e genérica para tais atos, não sendo possível aceitar abertura de crédito apenas com projeto de lei propondo a alteração da meta.⁴²⁷

Sobre as “pedaladas fiscais”, Arantes aduziu que o equilíbrio fiscal não é mera tecnicidade, sendo a responsabilidade fiscal um pré-compromisso para se garantir projetos futuros, a partir da estabilidade econômica. Assim, na medida em que teriam ocorrido atrasos no pagamento de subvenções econômicas com a Caixa Econômica Federal, tais atos afrontariam os princípios da transparência, planejamento e equilíbrio fiscal, de modo a “mascarar” o orçamento público.⁴²⁸

A conclusão do parecer é pela existência de causas mínimas para abertura de processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, em função de violações constitucionais a partir dos atos narrados na denúncia. Nas palavras de Arantes, “tais atos revelam sérios indícios de gravíssimos e sistemáticos atentados à Constituição Federal, em diversos princípios estruturantes de nosso Estado Democrático de Direito”, especialmente a separação de poderes. O relator afirma que “a magnitude e o alcance das violações praticadas pela Presidente da República constituíram grave desvio dos seus deveres funcionais, com prejuízos para os interesses da Nação e com a quebra da confiança que lhe foi depositada. Tais atos justificam a abertura do excepcional mecanismo do *impeachment*”. Por fim, considerou que outras questões graves estavam presentes na denúncia, que ele não havia levado em consideração, mas que o Senado poderia avaliá-las.⁴²⁹

Emitido o parecer do relator, o processo estava pronto para ser votado em plenário, de forma a se aferir se havia ou não razões razoáveis à abertura de processo de *impeachment* contra a presidenta, vale dizer, se havia provas ou indícios suficientes para se comprovar a materialidade de crimes de responsabilidade que ensejariam processo gravíssimo contra a Chefe do Executivo. Os votos falharam em evidenciar de que tratava a votação. Com argumentos como “o conjunto da obra”, “corrupção”, nomes de familiares, entidades religiosas, maçons e até mesmo a paz em Jerusalém e homenagens a torturadores da ditadura militar, as “pedaladas fiscais” ficaram em segundo plano.⁴³⁰

⁴²⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

⁴²⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

⁴²⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

⁴³⁰ Íntegra da sessão plenária disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=V-u2jD7W3yU&feature=emb_title. Acesso em 03.jan.2020.

A lei que regulamenta o processo de *impeachment* nada dispõe a respeito da fundamentação dos votos de deputados, o que gerou um fenômeno de discursos desconectados do processo. Na Câmara dos Deputados, foram 59 citações a Deus, 136 menções à família, 65 menções à corrupção e 10 menções a evangélicos. O voto do então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, evangélico, termina com a frase que se tornou um jargão do momento político: “Que Deus tenha misericórdia desta Nação”.⁴³¹ Democracia foi o quarto lugar entre as citações, aparecendo nas falas de 17,8% dos deputados. Em análise sobre os votos, Reginaldo Prandi e João Luiz Carneiro evidenciam que 93,8% dos votos da Bancada Evangélica (75 de 81) votaram a favor do impedimento.⁴³²

Leonardo Boff, em texto publicado logo após a votação da Câmara, destacou o seguinte: “emergiu novamente como um espantalho a velha campanha que reforçou o golpe militar de 1964: as marchas da religião, da família, de Deus e contra a corrupção. Dezenas de parlamentares da bancada evangélica claramente fizeram discursos de tom religioso e invocando o nome de Deus.”⁴³³ Estes elementos são expressões do neoconservadorismo.

Como se verá a seguir, embora Deus e denominações religiosas tenham aparecido nos votos, a base eleitoral do deputado e as suas famílias foram as justificativas campeãs. Assim, inicialmente será feita uma análise quantitativa dos votos e, a seguir, uma análise qualitativa, buscando evidenciar a preocupação geral dos deputados e destacar a distância dessas justificativas em relação às razões enumeradas na denúncia que gerou o processo de *impeachment*.

Cumpre, inicialmente, análise da tabela seguinte (Tabela 2), que apresenta as frequências das justificativas dos deputados, apontando a razão, o número de deputados e o percentual em relação ao total de votos. A pesquisa em questão foi elaborada por Reginaldo Prandi e João Luiz Carneiro.

⁴³¹ AGÊNCIA BRASIL. Deputados citaram “Deus” 59 vezes na votação do impeachment. *Congresso em Foco* – UOL. Publicado em 19.abr.2016. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/deputados-citaram-%E2%80%9Cdeus%E2%80%9D-59-vezes-na-votacao-do-impeachment/>. Acesso em 03.jan.2020.

⁴³² PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em Nome do Pai: Justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 33, n. 96, 2018, pp. 1-22.

⁴³³ BOFF, Leonardo. *Um golpe parlamentar e a volta reacionária da religião, da família, de Deus e contra a corrupção*. Publicado em 18.abr.2016. Disponível em: <http://cutrs.org.br/brasil-247-leonardo-boff-um-golpe-parlamentar-e-a-volta-reacionaria-da-religiao-da-familia-de-deus-e-contra-a-corrupcao/>. Acesso em 10.jan.2020.

Tabela 2 - Frequências das Justificativas dos Deputados ao Votar

Ordem das frequências	Justificativa (item)	Indicadores (termos e expressões citados)	Número de deputados	%
1	Pela base eleitoral do deputado	Por minha cidade, meu estado, minha região, pelo povo de minha cidade (também cada local com o nome declarado)	321	62,8
2	Pelo Brasil	Pelo Brasil, pelo país, pela pátria	195	38,2
3	Pela família e parentes do deputado	Por minha família, por meu pai, minha mãe, meu(s) irmão(s), meu(s) filho(s) e filha(s), meu(s) neto(s)	136	26,6
4	Pela democracia	Pela democracia, pelo Estado democrático	91	17,8
5	Em nome do povo brasileiro	Pelo povo, pelo povo brasileiro, em nome do nosso povo, por todos os brasileiros	81	15,9
6	Pela esperança e pelas novas gerações	Pelo futuro do país, em nome das novas gerações	70	13,7
7	Pela legalidade, votos em Dilma, contra o golpe	Pela legalidade, pelos milhões de votos que elegeram a presidente, contra o golpe	67	13,1
8	Contra a corrupção e ladroagem	Contra a corrupção e os corruptos, contra a ladroagem, os ladrões do patrimônio nacional, contra os bandidos	66	12,9
9	Pela Constituição	Pela Constituição, pela Carta Magna	65	12,7
10	Em nome do partido do deputado	Por meu partido	53	10,4
11	Em nome de Deus	Em nome de Deus, por Deus, sob a proteção de Deus	46	9,0
12	Pela instituição da família, pela família brasileira	Pela família, pela família que o PT quis destruir, pela família brasileira	36	7,0
12	Em nome de personagens históricos e políticos	Em nome de Ulysses Guimarães, por Teotônio Vilela, pela	36	7,0

		memória de Marighela, por Zumbi dos Palmares, entre outros		
14	Pelos marginalizados sociais	Pelos pobres, pelos movimentos sociais, pelos desempregados	35	6,8
15	Pela ética no governo, pela Lava Jato	Pela operação Lava Jato, pelo juiz Moro, pela ética no governo, por um governo ético, pela república de Curitiba.	34	6,7
16	Contra o mau governo da presidente	Contra as pedaladas fiscais, a política de recessão, a inflação, as falências de empresas, a crise econômica; contra a incompetência, improbidade administrativa, o rombo nos cofres, o crime de responsabilidade fiscal, o mau governo	33	6,5
16	Pelos trabalhadores do Brasil	Em nome dos trabalhadores, pelos empregados	33	6,5
18	Contra Lula e contra o PT	Pelo fim do governo do PT, contra a continuação de Lula e sua corja, fora Lula, fora PT	31	6,1
19	Pela categoria profissional do deputado	Pelos advogados, corretores de imóveis, médicos, entre outras categorias profissionais citadas	23	4,5
19	Pela voz das ruas	Pela voz das ruas, pelos que foram à rua para protestar, pelas manifestações de rua, pelo MBL, pelos “Revoltados Online”	23	4,5
21	Pela retomada do desenvolvimento	Pela retomada do crescimento econômico, pelo desenvolvimento, pela retomada da	21	4,1

		economia		
22	Pelo bom governo do PT e da presidente	Pelas políticas públicas, pelo aumento efetivo de postos de trabalho, pela Minha Casa Minha Vida, bolsa família, Fies	15	2,9
23	Pela igreja e fieis da religião do deputado	Em nome da minha igreja (denominação específica), pelos evangélicos, pelos carismáticos, pelo povo de Israel, pelos neopentecostais, pelos carismáticos	14	2,7
23	Pela liberdade e justiça	Pela justiça, pela liberdade	14	2,7
25	Porque não há golpe	Com a consciência de que não está havendo nenhum golpe, porque não há golpe	9	1,8
26	Pelos que sofreram com a ditadura	Em nome dos que sofreram pela ditadura, os torturados	7	1,4

Total de deputados votantes = 511.

Fonte: PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 33, n. 96, 2018, pp. 1-22.

Considera-se aqui o teor dos votos uma vez que eles marcaram a justificativa que emergiu do Congresso Nacional para autorizar que a presidenta fosse afastada e destituída do cargo. Note-se que em diversos casos esses votos não se voltaram ao conteúdo das denúncias feitas contra a presidenta, mas ao sentimento dos parlamentares em relação à democracia e ao sistema constitucional brasileiro, bem como em relação aos seus representados.

Assim, a base eleitoral foi a “grande vencedora” das justificativas, com 62,8% de frequência, mais da metade da Câmara dos Deputados, seguida pelas justificativas em nome do país, citando o Brasil, que somaram 38,2%. A família do deputado alcançou 26,6%. A democracia foi apenas a quarta colocada entre as justificativas, aparecendo em 17,8% dos discursos dos deputados. Depois dela, com 13,7%, figurou o “futuro” e as novas gerações. A existência de um golpe em curso contra a presidenta apareceu 13,1% dos discursos, ao passo que os termos “corrupção” e “ladroagem” estiveram em 12,9% das falas. A Constituição justificou o voto de apenas 12,7% dos deputados, seguida pelo partido de cada um deles,

presente em 10,4%. Deus foi citado em 9,0%. A família como instituição (7,0%), a invocação de personagens históricos e políticos (7,0%), a citação dos marginalizados sociais (6,8%) e os motivos que clamam à ética na política, à operação Lava Jato e Sérgio Moro (6,7%) também estiveram representados.⁴³⁴

“As chamadas pedaladas fiscais, por sua vez, foram relativamente pouco citadas. Reunidas com as referências às consequências econômicas e sociais de um avaliado mau governo, somaram apenas 6,5%. Quase nada, quando a acusação de crime de responsabilidade foi o motivo legal para a abertura do processo contra a presidente.”⁴³⁵

Por fim, ouve ainda votos pautados nos trabalhadores brasileiros (6,5%), mencionando Lula e Dilma (6,1%), pelas categorias profissionais dos representantes fora do parlamento (4,5%), pelos movimentos e pela “voz das ruas” (4,5%), pela retomada do crescimento econômico (4,1%), pelo bom governo de Dilma e do PT (2,9%), pelas igrejas e denominações religiosas dos deputados (2,7%), pela liberdade e justiça (2,7%), e a afirmação da inexistência de golpe no processo de afastamento da presidenta (1,8%). Em último lugar com 1,4%, esteve ainda a memória dos que sofreram com a ditadura militar.

Questões relativas à Operação Lava Jato, como visto anteriormente (item 3.1 e 3.2) não estavam entre as razões aceitas na decisão de recebimento da denúncia proferida pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PDMB), como objeto do processo de *impeachment* aberto contra a presidenta – e ainda assim estiveram presentes em 6,7% dos votos dos deputados. Do mesmo modo, questões anteriores a 2015 não estavam em debate, mas 6,1% dos congressistas manifestou voto com referência ao ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, cuja gestão se encerrou em 2010.

A expressão “Plano Safra” não apareceu em nenhum dos votos dos deputados e tampouco a expressão “créditos suplementares” esteve presente nas justificativas. O Deputado Benjamin Maranhão (SD-PB) foi o único a se referir a “créditos”, dizendo que não teria havido autorização para os mesmos.

Pode-se observar a seguir, na Tabela 3, a divisão de justificativas e a frequência com que apareceram nos votos dos deputados segundo algumas dimensões, padrões comuns de convergência de temas em torno delas (o valor mínimo de inclusão adotado pelos autores Prandi e Carneiro foi de 0,20).

⁴³⁴ PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 33, n. 96, 2018, pp. 1-22.

⁴³⁵ PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 33, n. 96, 2018, pp. 1-22.

Tabela 3 - Porcentagens das Justificativas Segundo o Voto

Dimensão da Justificativa	Item	Sim	Não	Total*
Democracia	Pela democracia	3,8	56,2	17,8
	Pela legalidade, votos em Dilma, contra o golpe	1,6	44,5	13,1
	Pelos trabalhadores do Brasil	2,2	18,2	6,5
	Pelos que sofreram com a ditadura	0,3	4,4	1,4
Bom governo e programas	Pelos marginalizados sociais	3,0	16,8	6,8
Sociais	Pela retomada do desenvolvimento	4,9	2,2	4,1
	Pelo bom governo do PT e da presidente	0,3	2,9	2,9
Mau governo e corrupção	Contra a corrupção e ladroagem	16,1	3,6	12,9
	Contra o mau governo da presidente	8,7	0,7	6,5
	Contra Lula e contra o PT	8,4	0,0	6,1
	Pela voz das ruas	4,6	4,4	4,5
Legalidade	Em nome do povo brasileiro	15,5	17,5	15,9
	Pela Constituição	8,4	24,1	12,7
	Pela liberdade e justiça	2,2	4,4	2,7
Tradição	Pela base eleitoral do deputado	77,1	24,8	62,8
	Pelo Brasil	46,3	17,5	38,2
	Pela família e parentes do deputado	35,1	4,4	26,6
	Em nome de Deus	11,4	2,9	9,0
	Pela instituição da família, pela família brasileira	8,7	2,0	7,0
	Pela igreja e fieis da religião do deputado	3,8	0,0	92,7
Número de deputados		367	137	511*

* Inclui sete casos de abstenção. Dos 513 deputados, dois estiveram ausentes.

Fonte: PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 33, n. 96, 2018, pp. 1-22.

“Os derrotados, que votaram contra o prosseguimento do processo de afastamento, calcaram seus votos preferencialmente em justificativas mais ligadas aos pressupostos da

democracia e da legalidade do processo político.” Isso se observa na medida em que os votos ligados à dimensão *democracia* da análise acima estarem mais fortemente atrelados aos votos contrários ao *impeachment* (56,2% associada ao voto não e de 3,8% ao voto sim).⁴³⁶

Identifica-se, portanto, que a análise de admissibilidade efetuada pela Câmara dos Deputados esteve pautada em outros elementos que não um juízo jurídico acerca do cometimento ou não de crimes de responsabilidade por parte da presidenta da República. Simultaneamente, observa-se que a forma como a votação se desenrolou, com transmissão ao vivo pela televisão, com grande apelo midiático, com manifestações populares, inclusive motivadas pela imprensa, gerou uma situação de palanque político aos deputados, que tinham nos seus poucos minutos de voto a chance de aparecer nacionalmente. Daí a pluralidade de justificativas de seus votos e, principalmente, a necessidade de reafirmação da base eleitoral e das suas pautas mais relevantes.

O populismo nas falas e nos votos dos deputados. Os populistas reivindicam um “monopólio moral da representação”, nas palavras de Jan-Werner Müller.⁴³⁷ Quando votam em nome da sua base eleitoral, suas congregações religiosas, quando mencionam as manifestações, a “voz das ruas”, ou mesmo o termo “povo”, que apareceu 248 vezes nos votos dos deputados ao longo da sessão de julgamento da admissibilidade do *impeachment*, 48% dos membros daquele corpo julgador, evidencia-se essa reivindicação do povo enquanto ícone, mero símbolo populista de justificação do voto.

Friedrich Müller identifica essa noção do povo ícone, que serve como um aval ao exercício do poder, como uma unidade homogênea que atribui uma dimensão simbólica de legitimação das ações tomadas pelos representantes.⁴³⁸ Nessa perspectiva, citar o povo revela esse caráter instrumental que o termo adquire, com conteúdo simbólico.

Em uma perspectiva qualitativa, cumpre destacar alguns dos votos para exemplificar. Dentre os votos favoráveis ao *impeachment*, pode-se destacar alguns, como o voto de Jair Bolsonaro (PSC-RJ): “Nesse dia de glória para o povo tem um homem que entrará para a história. Parabéns presidente Eduardo Cunha. Perderam em 1964 e agora em 2016. Pela família e inocência das crianças que o PT nunca respeitou, contra o comunismo, o Foro de São Paulo e em memória do coronel Brilhante Ustra, o meu voto é sim. Pelo Exército de

⁴³⁶ PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 33, n. 96, 2018, pp. 1-22.

⁴³⁷ MÜLLER, Jan-Werner. Populistas. As causas da eleição de Trump – e o que ele pode fazer na presidência. *Piauí*. jan./2017. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/populistas/>. Acesso em 01.set.2020.

⁴³⁸ MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. 2. ed. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

Caxias, pelas nossas Forças Armadas, por um Brasil acima de tudo, e por Deus acima de todos, o meu voto é “sim”⁴³⁹ Note-se que o voto de Bolsonaro trouxe referências à família, saudosismo da ditadura militar, anticomunismo, referência a torturador e o que veio a se tornar seu slogan presidencial – “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”.

No mesmo sentido seu filho, Eduardo Bolsonaro (PSC-SP), manifestou voto: “Pelo povo de São Paulo nas ruas com o espírito dos revolucionários de 32, pelo respeito aos 59 milhões de votos contra o estatuto do desarmamento em 2005, pelos militares de 64, hoje e sempre, pelas polícias, em nome de Deus e da família brasileira, é sim! E Lula e Dilma na cadeia!”.⁴⁴⁰ Note-se que o teor dos votos é semelhante, invocando os ideais do que se chamou nesta pesquisa, a partir da conceituação de Marina Basso Lacerda, de novo conservadorismo brasileiro: punitivismo, anticomunismo, armamentismo, saudosismo da ditadura.⁴⁴¹

Outros votos trazem de forma mais latente o cunho religioso desse processo, entre eles Marco Feliciano (PSC-SP): “Com ajuda de Deus, pela minha família e pelo povo brasileiro, pelos evangélicos da nação toda, pelos meninos do MBL, pelo Vem pra Rua, dizendo que Olavo tem razão, dizendo tchau para essa querida, e dizendo tchau ao PT, partido das trevas, eu voto sim!”. Da mesma forma, o Delegado Waldir (PR-GO): “Pátria Amada! Pátria Amada! Seu filho Delegado Waldir não foge à luta! Pelo meu país, por Deus, por minha família, pelas pessoas de bem. Meu voto é sim! Fora Dilma, fora Lula, fora PT!”.

O Pastor Eurico (PHS-PE) trouxe ainda o debate do aborto: “Feliz é a nação cujo Deus é o Senhor! Em defesa da vida, da família, da moral, dos bons costumes, contra a corrupção e não desistindo do Brasil, meu voto é ‘sim’.” No mesmo sentido, Nilson Leitão (PSDB-MT) fala que é o “juízo final” e Eduardo Cunha (PMDB-RJ), sucinto, apenas diz “Que Deus tenha misericórdia desta Nação. Voto ‘sim’”.⁴⁴²

Adail Carneiro (PP-CE) apresentou o voto pautado no “povo” e no clamor popular em torno do processo de *impeachment*, embora tenha manifestado admiração a Lula:

⁴³⁹ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

⁴⁴⁰ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

⁴⁴¹ LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019. p. 25.

⁴⁴² Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

“Reconheço o trabalho belíssimo que o ex-presidente Lula fez pelo nosso Brasil, dando oportunidade aos mais pobres, que nada tinham até os governos anteriores. Quero pedir desculpas a ele e também ao Cid Gomes. Mas não posso deixar de atender aos pedidos das redes sociais para que tenhamos nova oportunidade ao povo brasileiro.”⁴⁴³

Outro voto interessante para análise ora tecida é o voto de Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que, após ressaltar a região em que tem base eleitoral e o povo brasileiro, afirma: “sabendo que este Governo não tem maioria no Parlamento — em qualquer Parlamento do mundo, quando não se tem maioria, só se tem um terço, não tem como governar. Na Europa, troca-se o Governo que não tem maioria. Pelos crimes de responsabilidade e de lesa-pátria cometidos pela Presidente Dilma, voto “sim”, pelo Brasil.”⁴⁴⁴ Em outras palavras, o deputado justifica seu voto no processo com um paralelo à moção de desconfiança dos sistemas parlamentaristas, justamente no sentido que o ordenamento jurídico brasileiro rechaçou na constituinte.

Acusações de que o PT queria transformar o Brasil em algum tipo de ditadura de esquerda também se fizeram presentes, como no voto do deputado Takayama (PSC-PR): “Contra a ladroeira, contra a imposição desse partido de esquerda, que quer transformar este Brasil numa ditadura de esquerda, o meu voto é ‘sim’. Pelo *impeachment*, pelo Sérgio Moro, pelos evangélicos, pelo meu Brasil, pela minha família, voto ‘sim’.”⁴⁴⁵ Note-se, portanto, que o discurso do neoconservadorismo, voltado ao antagonismo a uma suposta ameaça de ditadura socialista, marcou também as justificativas dos deputados.

Diante de tantos votos que sequer mencionaram o conteúdo da denúncia, destaca-se o voto do deputado Benjamin Maranhão, que se atentou às acusações contra Dilma. “O meu voto está fundamentado no relatório que foi aprovado na Comissão Especial, o relatório que aponta crime de responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff. Ela feriu o art. 85 da Constituição. Ela atentou contra a Constituição e contra a Lei Orçamentária. Ela editou créditos, sem autorização, de 90 bilhões de reais. Isso é crime! Ela fez empréstimos em

⁴⁴³ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

⁴⁴⁴ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

⁴⁴⁵ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

bancos públicos, o que é proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.” O deputado segue falando também da refinaria de Pasadena, adquirida pela Petrobras, que envolveu polêmica em relação às denúncias de corrupção contra o Partido dos Trabalhadores. No mesmo caminho do deputado Haully, Maranhão afirma “Hoje o julgamento é político — do crime de responsabilidade —, mas depois ela vai responder criminalmente. Ela vai responder, sim, à Justiça”.⁴⁴⁶ Note-se, portanto, que o deputado focou no comentimento do crime de responsabilidade, entendendo que a análise feita pela Câmara é de natureza política.

Os votos contrários ao *impeachment* foram marcados, também, por emoções para além dos termos da denúncia, mas em perspectiva diversa daqueles favoráveis. Entre eles, pode-se destacar inicialmente o voto do deputado Jean Wyllys (PSOL-RJ): “Em primeiro lugar estou constrangido de participar dessa farsa, dessa eleição indireta, conduzida por um ladrão. Essa farsa sexista! Em nome dos direitos da população LGBT, do povo negro e exterminado nas periferias, dos trabalhadores da cultura, dos sem teto, dos sem terra, eu voto não ao golpe! E durmam com essa, canalhas!”⁴⁴⁷ Jean Wyllys não se referiu diretamente à denúncia, mas chamou o processo de eleição indireta e criticou o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, apontando o viés conservador do grupo que conduzia o *impeachment*.

Outros votos do PSOL seguiram a mesma tendência de apontar as denúncias contra Cunha e o caráter de eleição indireta que teria o afastamento da presidenta, com o poder sendo passado a Michel Temer. Assim, votou Ivan Valente (PSOL-PP): “A todo povo brasileiro quero dizer que não aceito o corrupto Eduardo Cunha presidindo qualquer processo de *impeachment*, ele devia ser o primeiro a ser impedido. A eleição de Temer é uma fraude que deve ser evitada! Ele é uma armação para sacrificar os trabalhadores. Pela democracia, contra o golpe, voto não!”. Luiza Erundina (PSOL-SP) destacou os mortos da ditadura e o papel da representação feminina: “Pelos que deram a vida pela democracia no Brasil e pelo empoderamento das mulheres, meu voto é não!”.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

⁴⁴⁷ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

⁴⁴⁸ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

Os deputados do PCdoB, que também fecharam questão contrariamente ao *impeachment* de Dilma, Orlando Silva (PCdoB-SP) votou: “Saudando os trabalhadores e trabalhadoras do Brasil que foram às ruas em defesa da democracia, como os que neste momento ocupam o Vale do Anhangabaú, em São Paulo; em defesa da Constituição Federal, que, quando tomei posse, jurei defender e fazer cumprir; em defesa da democracia, o meu voto e o do meu partido, o PCdoB — um partido que tem história, princípio, coerência, lado e coragem —, o voto do PCdoB é ‘não’. Não ao golpe!”.⁴⁴⁹

A deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) iniciou seu voto repudiando a permanência de Eduardo Cunha e a sua condução do processo, alegando que ele não teria condições morais ao cargo, e chamando Michel Temer de traidor da democracia. Completou afirmando que a aliança que conduzia o processo de *impeachment* reunia “corruptos, torturadores, como Jair Bolsonaro, e traidores da Pátria. Em respeito aos trabalhadores que usam o vermelho da luta e a bandeira do Brasil, trabalhadores do campo e da idade que estão nas ruas com muito sacrifício, com convicção vou dizer: a luta apenas começou! Em respeito à democracia, à Constituição, não há crime. A Presidente Dilma é honesta. Não há crime! Portanto, é golpe! E eu voto ‘não’. Contra o golpe!”.⁴⁵⁰

Os votos dos deputados do Partido dos Trabalhadores também afirmaram que o processo seria indevido, um “golpe” contra a democracia, ressaltando, muitos deles, o processo de redemocratização e a luta militante ao longo da Ditadura Militar. Nesse sentido, o voto da deputada Maria do Rosário (PT-RS): “Pela democracia, pela soberania do voto popular, pela dignidade humana, por todos que foram torturados na ditadura militar, por todas as gerações, eu voto não a esse golpe, sim ao Brasil.” Ênio Verri (PT-PR), chamou o processo de eleição indireta, afirmando: “Sr. Presidente, em respeito aos 200 milhões de habitantes deste País, que lutaram e morreram pela democracia — neste momento, querem transformar esta Casa num colégio eleitoral aplicando um golpe em nossa Constituição —, em respeito aos trabalhadores, eu voto “não”. O deputado Zeca Dirceu (PT-PR), destacando a luta pela redemocratização, votou: “Meu voto será uma homenagem aos jovens da década de 60 que lutaram contra a ditadura, homenagem aos sindicalistas, aos movimentos sociais, e a todos

⁴⁴⁹ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

⁴⁵⁰ Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

aqueles que sabem que o que está em jogo não é o governo, é a democracia. Meu voto é não!”.⁴⁵¹

O deputado Luiz Sérgio (PT-RJ), aproveitou o voto para destacar o uso icônico da religiosidade como fundamento de voto: “Sr. Presidente, primeiro, quero deixar registrado que nunca em minha vida, em um espaço tão curto, eu ouvi tantas vezes o nome de Deus ser usado em vão, como se fosse um panfleto. Em segundo lugar, em respeito ao voto popular, em respeito à democracia, eu voto “não”, Sr. Presidente. Golpe não!”.⁴⁵²

Note-se que de ambos os lados houve uma dificuldade em se concentrar nas razões simplesmente jurídicas de configuração dos crimes listados na denúncia como condutas praticadas pela presidenta Dilma Rousseff como passíveis de *impeachment*. Há uma prevalência de votos pautados na democracia entre as representantes que se colocaram contrárias ao processo de *impeachment* (24,1% votaram não e apenas 8,4% votaram sim). “Os que sustentaram seu voto na tradição (...) votaram preferencialmente contra Dilma: ‘pelo meu lugar’ (77,1% com voto ‘sim’ versus 24,8% com voto ‘não’), ‘pelo meu país’ (46,3% no grupo ‘sim’ e 17,5% no grupo ‘não’), ‘minha família’ (35,1% e 4,4%, respectivamente), por ‘Deus’ (35,1% e 4,4%), ‘pela família brasileira’ (8,7% e 2,9%), ‘por minha igreja e meus companheiros de fé’ (3,8% e zero), ‘porque não há golpe’ (2,5% e zero).”⁴⁵³

Os partidos com mais representantes na Câmara eram justamente os dois envolvidos na dinâmica de votação do *impeachment*, uma vez que Michel Temer já havia anunciado a sua ruptura com Dilma e se colocado como alternativa aos setores insatisfeitos. A carta enviada à presidenta e o plano “Ponte para o futuro” cancelaram a sua figura como oposicionista, com tendência mais neoliberal, atendendo aos anseios do “centrão” e de setores do empresariado.

Quando ao PSDB, este foi o grande motivador do processo, mau perdedor do pleito eleitoral anterior. Assim como o DEM, que esteve sempre na oposição aos governos do Partido dos Trabalhadores, era esperado que os votos dos dois partidos fossem integralmente destinados à aprovação do *impeachment*. Por outro lado, o PCdoB, que compunha a base do governo, fez seu papel com voto integral contra o processo – assim como o PSOL, que se colocava na oposição à esquerda. O PDT, que também compunha a oposição, teve votos

⁴⁵¹ BBC. 'Dia D' do *impeachment*: o que você precisa saber sobre a votação e os próximos passos. Publicado em 17.abr.2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160417_impeachment_dia_d_ab. Acesso em 30.nov.2019.

⁴⁵² BBC. 'Dia D' do *impeachment*: o que você precisa saber sobre a votação e os próximos passos. Publicado em 17.abr.2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160417_impeachment_dia_d_ab. Acesso em 30.nov.2019.

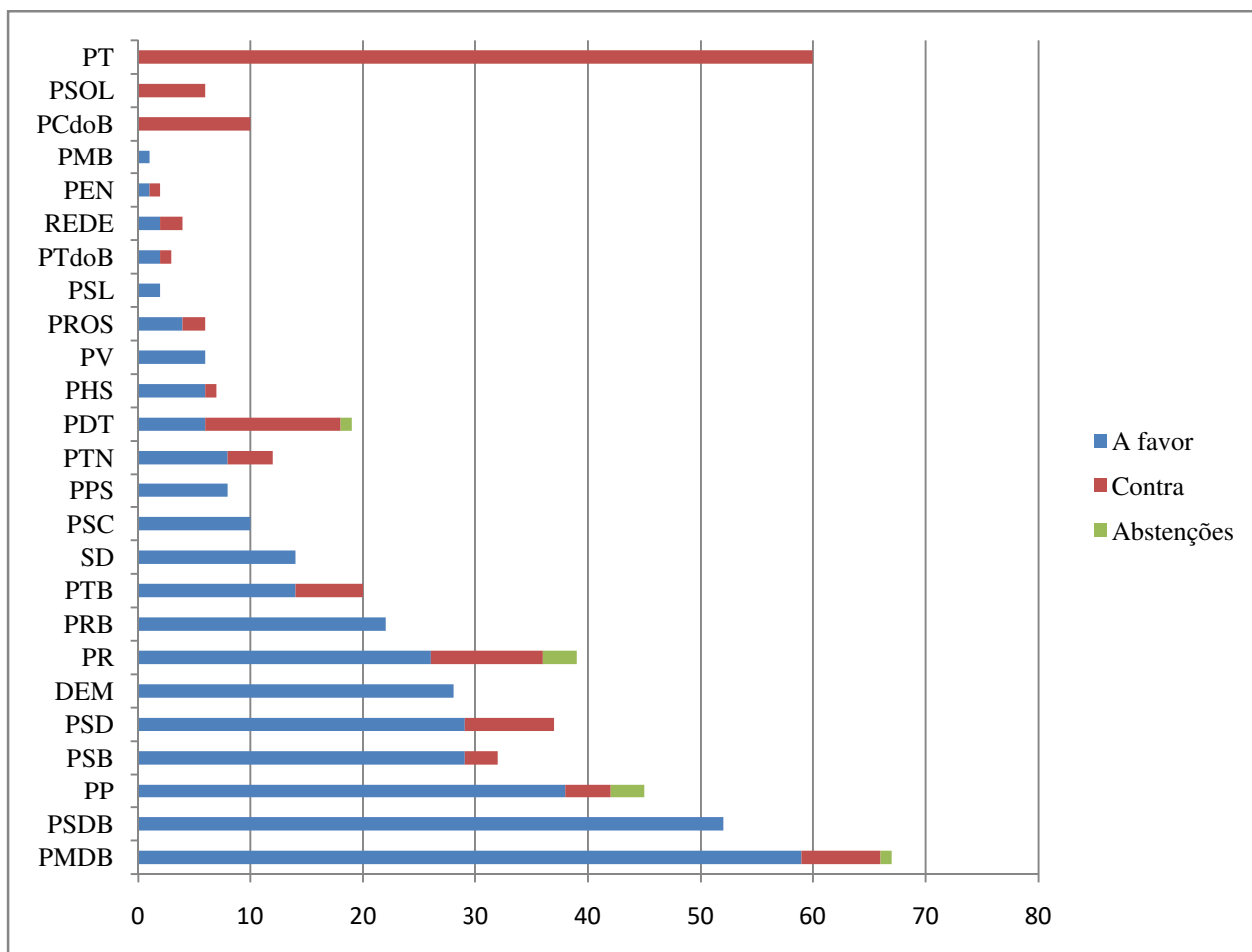
⁴⁵³ PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos na abertura do *impeachment* de Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 33, n. 96, 2018, pp. 1-22.

divididos, com maioria pela não aprovação do *impeachment*. O PP foi um partido determinante no processo, na medida em que sacramentou que Dilma seria derrubada ao deixar a base do governo, garantindo os votos necessários para a derrubada da presidenta.

Há, portanto, uma dinâmica partidária envolvida na caracterização dos votos dos deputados, uma vez que, como se afirmou anteriormente, a democracia representativa brasileira tem essa dimensão partidária na sua configuração. Os partidos orientaram seus membros e, pelo que se observa da tabela, na maioria dos casos a orientação do partido foi observada (quando não o foi, isso apareceu na justificativa de voto do deputado, com a intenção de dar indicativos das razões pelas quais estava contrariando).

É possível visualizar a distribuição dos votos das deputadas por partido pela denúncia no processo de *impeachment* contra Dilma a partir do Gráfico 2 a seguir, levando-se em consideração os votos distribuídos na Câmara dos Deputados:

Gráfico 2 - Votos do processo de impeachment de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados por partido



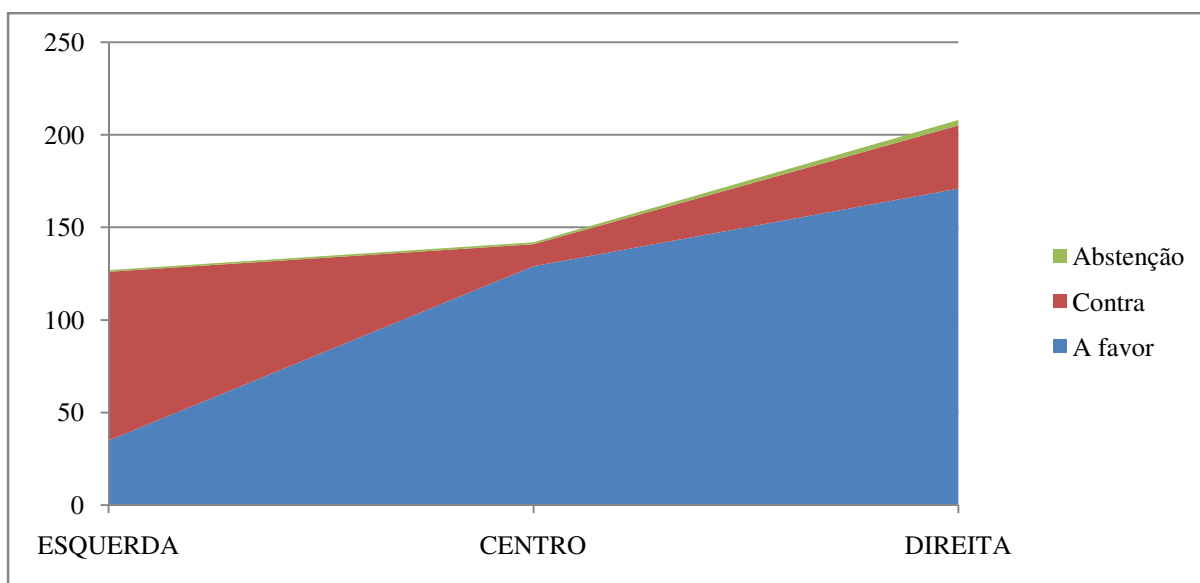
Fonte: elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados referentes ao processo de *impeachment*, disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/internet/votacao/PARECER%20-%20DA%20COMISS%C3%83O%20ESPECIAL%20DCR%201-2015.pdf>. Acesso em 01.set.2020.

Há, notadamente, uma polarização política em torno desta decisão. Levitsky e Ziblatt relembram que a polarização extrema tem a capacidade de matar as democracias.⁴⁵⁴ Observando-se a disposição dos votos acima, é possível evidenciar pontos críticos dessa polarização, seja pelos votos dos partidos tidos como de direita, em especial aqueles que deram origem ao processo (como o PSDB), integralmente pelo processo de *impeachment*, seja pela contraposição evidente dos votos dos partidos da esquerda, em sua maioria voltados à manutenção de Dilma no cargo.

⁴⁵⁴ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 20.

Assim, utilizando-se da separação dos partidos feita por Eneida Desiree Salgado, constante da Tabela 1, traçou-se um perfil dos votos dos deputados no processo de *impeachment* segundo o perfil ideológico do partido político ao qual são filiados:

Gráfico 3 - Proporção de votos no processo de impeachment de Dilma Rousseff segundo critério ideológico do partido das deputadas



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela Câmara dos Deputados e do critério de classificação dos partidos reunido por Eneida Desiree Salgado, em: SALGADO, Eneida Desiree. A series of unfortunate events or some kind of karma? 2018 election and Brazil's persistent conservative alignment. Jack W. Peltason Center for the Study of Democracy – UCI.

Para além de uma evidente maior presença de representantes filiados aos partidos ideologicamente alinhados com a direita, nota-se que há um conteúdo ideológico, com o alinhamento de interesses do centro e da direita em torno do voto favorável à continuidade de tramitação do processo de *impeachment*. O isolamento da esquerda no processo, objetivando impedir a retirada de Dilma do cargo, foi quebrada pelo PSB (29 votos favoráveis e 3 contrários) e pelo PDT (6 votos favoráveis, 12 contrários).

Assim, diante da análise de conteúdo dos votos e da dinâmica ideológica dos partidos políticos na tomada de decisão, evidencia-se que a condução do processo de *impeachment* se deu a partir do pressuposto de se tratar de um julgamento de cunho político, seguindo entendimento manifesto pelo relator, Jovair Arantes.

Houve, como se observou, manifestações expressivas do que se configurou anteriormente como o novo conservadorismo brasileiro, pautado por ideais conservadores nos costumes, marcadamente religiosos, voltados a um suposto “retorno” às condições ideais de

Estado e família existentes em tempos pretéritos, antagonista da esquerda como um todo e do PT especificamente, antipetismo este movido pelo conservadorismo nos costumes e também por um ressentimento de perda de privilégios.⁴⁵⁵ Para além da base eleitoral, o que se evidencia é essa aversão ao “marxismo cultural”, a ideia de necessário retorno da família tradicional, dos valores cristãos, que vai se alinhar com uma política neoliberal, como se verá a seguir.

Afirma Pérez-Liñán que, “em condições ideais, os membros do Congresso só destituiriam o presidente se houvesse provas suficientes de um ‘crime grave’, e se absteriam de fazê-lo se as acusações fossem meramente baseadas em motivações partidárias ou pessoais. Na realidade, porém, os legisladores dificilmente conseguem se desligar do contexto social e político mais amplo em que ocorre uma crise presidencial”.⁴⁵⁶ Ainda que pretensamente movidos por razões de ordem pública e pela defesa da moralidade e da probidade, o que se observa da análise é uma defesa de interesses pessoais e partidários, essencialmente movidos por razões políticas.

Ainda que de fato pudesse ser jurídica a configuração do crime de responsabilidade e política a averiguação por parte do Congresso Nacional, em uma configuração híbrida do instituto do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro, parece haver certo consenso de que ele não poderia servir como forma de veto do parlamento ao Executivo ou de moção de desconfiança. No entanto, há elementos questionáveis quanto ao cabimento do processo em questão quer se considere o instituto jurídico-político ou parte do sistema sancionatório do Estado, observações que serão abordadas a seguir. A aplicação de um instituto basilar do constitucionalismo a partir de critérios avessos à sua estrutura fundamental coloca todo o sistema em risco, criando uma fissura democrática substancial. Este elemento será retomado no ponto 4.2, ao retratar a consequência destes fatos no sistema jurídico brasileiro e em como uma mudança desta importância pode implicar na desnaturação constitucional.

⁴⁵⁵ AQUINO, Jackson Alves de. Conservadorismo e ressentimento: duas fontes do antipetismo. In: SILVA, Emanuel Freitas da; FROTA, Francisco Horácio da Silva; SILVA, Maria Andrea Luz da (Orgs.). *Atores políticos e dinâmicas eleitorais*. Fortaleza: Edmeta, 2019. pp. 232-273.

⁴⁵⁶ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Cambridge Studies in Comparative Politics) (Locais do Kindle 1680-1682). Edição do Kindle.

3.4. Violações constitucionais e legislativas percebidas no processo de impeachment

O processo de *impeachment* contra a presidenta da República em 2016 foi polêmico do ponto de vista jurídico e traumático do ponto de vista político. A retirada de uma Chefe de Executivo é, em geral, um processo de impacto expressivo no ambiente político de um país. O *impeachment* é instrumento necessário a qualquer regime presidencialista democrático, de forma a garantir que governantes estejam a todo tempo sob o crivo da lei e da Constituição, evitando arbítrios e abusos de poder. Como tal, não pode o próprio instituto significar arbítrio e abuso de poder, ou estaria violando a razão para sua existência.

Disso se extrai, primeiramente, que os “crimes de responsabilidade” não podem ser “qualquer coisa que a maioria do Congresso queira em um dado momento histórico”.⁴⁵⁷ Em um Estado Democrático de Direito, em que impera o princípio da legalidade, a tipificação de condutas passíveis de punição, ainda mais punições gravíssimas, necessita de suporte jurídico, uma vez que o “Direito deve proporcionar a estabilidade e a segurança”.⁴⁵⁸ Mais que isso: o *impeachment* exige o cometimento de um crime de responsabilidade e da violação constitucional para ser instaurado.

Assim, pretende-se com esse ponto da pesquisa examinar pontos controversos acerca da juridicidade da aplicação do instituto do *impeachment*, seja ele considerado de natureza jurídico-política ou instrumento sancionatório. Não se admite que, dentro da construção constitucional e legislativa brasileira, o instituto possa ser tratado como moção de desconfiança ou instrumento de *recall* político protagonizado pelo Congresso Nacional – ainda que, como se verá no item 4.2, a seguir, compreenda-se ter ocorrido mutação constitucional quanto à utilização do instituto. Para se traçar tal argumento, é necessário estabelecer aqui as incongruências evidenciadas no processo.

Inicialmente, como bem explicou Joaquim Falcão, é necessário evidenciar que “[n]em cassação ou impedimento são instrumentos para resolver crise econômica – inflação, juros altos ou desemprego – nem para resolver crise moral – corrupção ou improbidade. Foram feitos para punir presidente ou vice que, individualmente, cometeu grave ato contra a

⁴⁵⁷ Esta frase foi dita por Gerald Ford, ex-presidente dos Estados Unidos da América, enquanto estava no Congresso, na ocasião da votação acerca da tentativa de *impeachment* de William Douglas, juiz da Suprema Corte.

⁴⁵⁸ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 93.

democracia. Este ato não tem nada a ver com competência ou incompetência gerencial.”⁴⁵⁹
Baixa popularidade tampouco é causa de *impeachment*.⁴⁶⁰

Para a abertura do procedimento contra a Chefia do Executivo, deve ser inequívoco que os atos elencados como crime de responsabilidade ocorreram e que, à época, estavam insculpidos na legislação nacional como puníveis a partir deste instituto. Configurada a ofensa nestes moldes, seria possível que o Congresso Nacional manifestasse juízo político pautado pela gravidade da violação à Constituição perpetrada pelo agente público. Este é o entendimento majoritário na doutrina nacional.

No entanto, considerando-se a redação constitucional, que determina a responsabilização da presidenta da República em caso de “crime de responsabilidade” e, ainda que não se considere que estas condutas estejam pautadas na esfera penal, nota-se existir uma conformação de natureza sancionatória, voltada à punição de representantes que violem a Constituição. Nessa medida, o *impeachment* é um instrumento jurídico de responsabilização, ainda que o juízo para o seu julgamento seja confiado ao Congresso Nacional. Imaginar que o constituinte repete o termo “crimes de responsabilidade” por mera carência de técnica constitucional é desprezar um instituto de máxima relevância à manutenção do sistema político, além de diminuir o próprio trabalho constituinte como um todo. Compreende-se que seja este o melhor entendimento da norma constitucional, ainda que não prevalecente na doutrina jurídica pátria.

Independentemente da corrente à qual se esteja filiada, pode-se identificar violações à legalidade e às garantias fundamentais de defesa da presidenta ao longo do processo de *impeachment*. O reconhecimento destas questões não ocorreu porque havia um objetivo evidente no processo, que era a retirada de Dilma Rousseff do cargo. Os argumentos serão construídos inicialmente em torno dos pontos comuns às duas interpretações acerca da natureza dos institutos e, depois disso, serão evidenciadas as inconstitucionalidades atreladas apenas à noção de que o *impeachment* é processo jurídico-sancionador.

Admitir uma pena gravíssima de remoção de uma presidenta do cargo a partir de procedimento distinto do que a Constituição estabelece gera uma instabilidade democrática, com a inserção de elemento que não pertence ao sistema: uma moção de desconfiança

⁴⁵⁹ FALCÃO, Joaquim. O quebra-cabeça do impedimento. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 32-33.

⁴⁶⁰ BENVINDO, Juliano Zaiden. *Institutions Matter: The Brazilian Supreme Court's Decision on Impeachment*, Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 31, 2015, Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2015/12/institutions-matter-the-brazilian-supreme-courts-decision-on-impeachment/>. Acesso em 18.jul.2020.

política. Entende-se, a partir dessa premissa, que o resultado dessa situação é a desnaturação constitucional, proporcionando a deturpação da dinâmica de equilíbrio entre os poderes e abrindo caminho a outras mudanças constitucionais expressivas, como será abordado no próximo capítulo.

Quanto às irregularidades, Rubens Casara identifica, primeiramente, ter havido um vício de iniciativa, na medida em que Eduardo Cunha, ao dar prosseguimento ao processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados, objetivava retaliar o Partido dos Trabalhadores por não lhe ter apoiado no processo que contra ele tramitava na Comissão de Ética da Câmara dos Deputados. Para Casara, o objetivo de Cunha não estava relacionado à apuração de crime de responsabilidade por parte da presidenta, e sim tinha cunho de vingança pessoal.⁴⁶¹ O artigo 319 do Código Penal traz a seguinte redação: “Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”, enquanto o artigo 2º da Lei de Ação Popular expressa: “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

Joaquim Falcão, em sentido próximo, fala na distinção dos papéis desempenhados por Cunha, que fez uso de uma função atribuída ao cargo para defesa própria. “Em suma: o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, estaria usando da prerrogativa pública para a proteção privada do cidadão Eduardo Cunha. São papéis com direitos e deveres distintos.”⁴⁶² Haveria, por trás do processo de *impeachment*, uma estratégia de autopreservação política⁴⁶³, em razão das investigações que avançavam políticos, empresários e banqueiros estão sendo presos. Juliano Benvindo destaca que o próprio Eduardo Cunha era acusado e usou a proposta de *impeachment* como instrumento de pressão política, barganha e chantagem. Do momento em que teve ciência da posição do PT em relação ao seu processo, passou a usar o *impeachment*

⁴⁶¹ CASARA, Rubens R.R.. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 206.

⁴⁶² FALCÃO, Joaquim. Medo levou Eduardo Cunha a iniciar *impeachment* contra Dilma Rousseff. In: *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 37-38.

⁴⁶³ Nesse sentido, relevante relembrar o diálogo que ficou famoso entre Romero Jucá (MDB), então Ministro do Planejamento de Temer, e Sérgio Machado, ex-presidente da Transpetro, em que comentam que a solução mais fácil para a crise de investigações contra si era a saída de Dilma e entrada de Michel Temer, nas palavras de Machado “botar o Michel num grande acordo nacional”, ao que Jucá completa “com o Supremo, com tudo”. Apesar da grande divulgação do diálogo, serviu apenas como evidência das razões que motivaram o processo contra a presidenta, sem efeitos práticos mais profundos. O diálogo está disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/05/em-gravacao-juca-sugere-pacto-para-deter-lava-jato-diz-jornal.html>. Acesso em 20.jul.2020.

para enfraquecer o governo e seus aliados no Congresso.⁴⁶⁴ Cunha definiu o timing e o conteúdo da denúncia contra Dilma, indo além dos poderes que a Constituição, a legislação e o regimento lhe permitiam, invocando precedentes do STF para tanto – interpretações que serviriam no caso de rejeição da denúncia, não do contrário.⁴⁶⁵

No entanto, não é consenso que a questão configure desvio de finalidade. Cabe entendimento de que a retaliação faz parte de uma questão política, havendo dificuldade em se evidenciar plenamente o desvio de finalidade. Mesmo que o ato tenha sido baseado em questões alheias ao processo em si, pautado essencialmente por uma vontade política, o juízo de admissibilidade do presidente da Câmara serve apenas como gatilho inicial, podendo ser contido pelo plenário, o que não ocorreu neste caso. “O decisivo não é a motivação de Cunha e outros parlamentares – que teria sempre um lado político – mas sim a obediência objetiva às regras constitucionais e legais.”⁴⁶⁶ Há uma dificuldade em se enquadrar o aceite de Cunha meramente como abuso de poder ou desvio de finalidade.

Os pontos que se destacam como inconsistências jurídicas do processo de *impeachment* e que são comuns tanto se considerando o instituto como jurídico-político quando sendo visto como instrumento sancionador (somente jurídico) são: i. a denúncia de inadimplemento foi enquadrada enquanto operação de crédito, a partir da expressão “outras operações assemelhadas”, constante do art. 29, III, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); ii. a falta de conexão dos inadimplementos relativos ao Plano Safra diretamente à presidenta, sendo inicialmente de responsabilidade do Secretário do Tesouro Nacional; iii. a impossibilidade de abertura de processo de *impeachment* por questões ocorridas no mandato anterior; iv. a existência de autorização do Congresso Nacional para créditos suplementares; v. a alteração de entendimento do TCU em relação ao enquadramento das condutas em questão como hipóteses de reprovação das contas e, por consequência, como causas passíveis de ensejar processo de *impeachment* (o que ocorre após a apresentação das contas).

⁴⁶⁴ BENVINDO, Juliano Zaiden. *Institutions Matter: The Brazilian Supreme Court's Decision on Impeachment*, Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 31, 2015, Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2015/12/institutions-matter-the-brazilian-supreme-courts-decision-on-impeachment/>. Acesso em 18.jul.2020.

⁴⁶⁵ PEREIRA, Thomaz. Quais os poderes de Eduardo Cunha no *impeachment*. In: *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 85-87.

⁴⁶⁶ ARGUELHES, Diego Werneck. *Impeachment: uma questão para o Congresso*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 96-98.

Outras questões de violação evidente ao processo se materializam a partir da comprovação da restrição de defesa, com a carência de intimação e impossibilidade de contraditório, no procedimento autorizado pela Câmara dos Deputados para explicações acerca da denúncia. Entende-se, por determinação constitucional, que se faz necessário garantir o devido processo legal independentemente da natureza do processo, de modo que “o procedimento de *impeachment* deve observância aos direitos e garantias do acusado, especialmente aos princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos pela CF e pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).”⁴⁶⁷

A denúncia esteve pautada na lei de responsabilidade fiscal, que não é hipótese de *impeachment*. Houve uma extrapolação do rol de violações legislativas que de fato autoriza a abertura do processo de *impeachment*, de forma inconstitucional, com o objetivo de retirar Dilma Rousseff da presidência. A denúncia partiu, dentre outros fatos apontados, de um elemento específico impassível de gerar processo dessa natureza, porquanto inexistente no rol de crimes de responsabilidade. Considera-se, ainda, o emprego de analogia com base na expressão “outras operações assemelhadas” para o enquadramento das “pedaladas fiscais” como hipótese de crime de responsabilidade. “Não cabe crime de responsabilidade por analogia, já que crimes de responsabilidade são ‘*crimes (penais)*’, consoante os precedentes que informam a Súmula n.º 722 do STF.”⁴⁶⁸

A legalidade estrita orienta o processo, uma vez que se trata de um instrumento cuja disposição está no texto constitucional. É a Constituição que exige a definição dos crimes em lei especial, a partir da disposição do parágrafo único do artigo 85. Não é possível qualquer forma de extensão extralegal das hipóteses de crime de responsabilidade, sendo o rol taxativo deste dispositivo constitucional combinado com a Lei n. 1.079/1950 as únicas causas passíveis de abertura de *impeachment*. Considerando-se não estar presente entre esta lista violação à Lei de Responsabilidade Fiscal como crime de responsabilidade, não haveria como se admitir o procedimento com esta justificativa. Quando a Lei n. 1.079/1950 fala em violação

⁴⁶⁷ KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

⁴⁶⁸ VECHIATTI, P. R. I.; BAHIA, A. G. M. F.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; SILVA, D. B.; MEYER, E. P. N. Afinal, quem é o guardião da Constituição? Supremo Tribunal Federal reconhece que relatório do impeachment ultrapassa seu objeto constitucional, mas lava as mãos ao indeferir liminar nos MS 34.130 e 34.131. *Empório do Direito*, Florianópolis. Publicado em 15 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/afinal-quem-e-o-guardiao-da-constituicao-supremo-tribunal-federal-reconhece-que-relatorio-do-impeachment-ultrapassa-seu-objeto-constitucional-mas-lava-as-maos-ao-indeferir-a-liminar-nos-ms-34-130-e-34-131-por-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes-b>. Acesso em 18.jul.2020.

à Lei Orçamentária, em obediência ao princípio da legalidade estrita, a melhor inteligência é se tratar de Lei Orçamentária em sentido estrito, não em “sentido amplo”, pois significaria uma extensão do rol taxativo e, conseqüentemente, uma inconstitucionalidade. A denúncia precisa estar pautada em hipóteses legais e ser embasada por provas referentes a estas hipóteses, não a elementos estranhos.

O Supremo Tribunal Federal acentuou o problema, na medida em que permitiu a permanência no processo de elementos alheios à denúncia e ao juízo de admissibilidade de Eduardo Cunha por parte da Comissão Especial do *impeachment*, não apenas podendo induzir a erro os julgadores, mas interferindo diretamente no curso do processo. Isso porque “há um problema técnico em se permitir que, *ex officio*, a denúncia seja ampliada por quem não tem competência para isso (a Comissão Parlamentar). A decisão do STF, afinal, não faz sentido, pois que reconhece um problema, uma atecnia, uma violação à ordem jurídica e nada faz a respeito, restando em negativa de jurisdição.”⁴⁶⁹

Compreende-se, dessa forma, que não seria possível limitar o conteúdo da denúncia e admitir, simultaneamente, conjunto probatório que se estende para além dela, uma vez que isso poderia servir tanto como fundamento para votos para além da acusação como também uma forma de violação ao direito de defesa da acusada, que se pautou pelos elementos admitidos como hipóteses passíveis de punição em sede de processo de responsabilidade contra si. “Em resumo, o Presidente da República não pode ser julgado, no processo de *impeachment*, por conduta diversa da que lhe foi imputada na denúncia (a qual vincula relatórios das Comissões Especiais). Tal conduta, narrada na peça acusatória, tem que encontrar clara tipicidade na norma jurídica, que descreva o crime de responsabilidade.” Os critérios de conveniência e oportunidade na condenação seriam apenas posteriores a este momento.⁴⁷⁰

Vale destacar ainda que, no Senado, instância de julgamento de mérito do *impeachment*, o relatório de Antonio Anastasia considerou que o conceito de operação de crédito iria além do que se considera no direito privado e englobaria as situações em que o

⁴⁶⁹ VECHIATTI, P. R. I.; BAHIA, A. G. M. F.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; SILVA, D. B. E.; MEYER, E. P. N. Afinal, quem é o guardião da Constituição? Supremo Tribunal Federal reconhece que relatório do impeachment ultrapassa seu objeto constitucional, mas lava as mãos ao indeferir liminar nos MS 34.130 e 34.131. *Empório do Direito*, Florianópolis. Publicado em 15 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/afinal-quem-e-o-guardiao-da-constituicao-supremo-tribunal-federal-reconhece-que-relatorio-do-impeachment-ultrapassa-seu-objeto-constitucional-mas-lava-as-maos-ao-indeferir-a-liminar-nos-ms-34-130-e-34-131-por-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes-b>. Acesso em 18.jul.2020.

⁴⁷⁰ JARDIM, Afrânio Silva. O significado técnico da expressão “julgamento jurídico e político” do *impeachment* do Presidente da República. In: PRONER, C.; CITTADINO, G.; TENENBAUM, M.; RAMOS FILHO, W. *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal Editora, 2016. pp. 18-20.

Governo se torna devedor de banco público de forma geral, sem considerar as limitações impostas pela própria lei. O relator afirma que a interpretação no caso decorre do “espírito da lei”, que imporia a necessidade de se tratar com rigor esse tipo de conduta como forma de se impor, ainda que não esteja literalmente presente no texto legislativo, o rigor necessário à idéia de responsabilidade fiscal.⁴⁷¹ Na visão de Ribeiro, o que Anastasia chama de “espírito da lei” seria a interpretação teleológica da norma, uma intenção de regulação do legislador.⁴⁷²

Assim, em nome do princípio da responsabilidade fiscal, que deveria ordenar a atividade administrativa de modo geral, qualquer espécie de endividamento contraído pelo governo federal à hipótese prevista enquanto cláusula geral pela Lei de Responsabilidade Fiscal enquanto “operação assemelhada” e ensejaria, portanto, a possibilidade de um processo de *impeachment*. Anastasia enquadra o inadimplemento no caso do Plano Safra em um suposto dever de zelo compatível com a responsabilidade da Presidência da República proveniente do texto constitucional, em seu art. 84, II.

A análise teórica de Ribeiro é diametralmente oposta à percepção aduzida por Anastasia no relatório apresentado ao Senado, enfatizando que “o inadimplemento de uma obrigação *ex-lege*, como é o pagamento de subvenções econômicas no âmbito do Plano Safra, não pode ser enquadrado em qualquer dos sentidos possíveis oferecidos pela literalidade do texto legal, uma vez que todos os institutos jurídicos elencados pelo artigo 29 da LRF guardam traços comuns de semelhança, que delineiam o núcleo central de uma operação de crédito”, sendo esta apenas a hipótese em que se tem um contrato no qual o credor transmite bens/dinheiro ao devedor, que os devolve em um prazo pré-determinado no próprio instrumento contratual.⁴⁷³

O parecer elaborado pelo Ministério Público Federal, pelo procurador Ivan Cláudio Marx, seguiu este mesmo entendimento. O despacho se deu em relação aos ministros do governo Dilma que perderam cargo e, por conseguinte, o foro por prerrogativa de função. Ivan Marx concluiu que as pedaladas fiscais cometidas na vigência do Plano Safra seriam ato de improbidade administrativa e não ilícitos penais. Haveria, portanto, mero inadimplemento

⁴⁷¹ SENADO FEDERAL. *Parecer do Senador Antonio Anastasia – Relator*. Processo de *impeachment* contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 02.ago.2016.

⁴⁷² RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A ilegitimidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff à luz do direito financeiro brasileiro*. Disponível em: https://www.academia.edu/38329408/A_ilegitimidade_do_impeachment_da_Presidente_Dilma_Rousseff_%C3%A0_Luz_do_Direito_Financeiro_Brasileiro. Acesso em 01.jul.2020. p. 8.

⁴⁷³ RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A ilegitimidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff à luz do direito financeiro brasileiro*. Disponível em: https://www.academia.edu/38329408/A_ilegitimidade_do_impeachment_da_Presidente_Dilma_Rousseff_%C3%A0_Luz_do_Direito_Financeiro_Brasileiro. Acesso em 01.jul.2020. p. 9.

contratual e não configuraria operação de crédito⁴⁷⁴, contrariando uma das teses fundamentais do processo de *impeachment* e o entendimento inovado pelo TCU nessa matéria. Ele já havia interpretado anteriormente que a tese de enquadramento dos inadimplementos no conceito de “operação de crédito” seria incabível e importaria em transformar “qualquer relação obrigacional da União em operação de crédito, dependente de autorização legal, de modo que o sistema resultaria engessado. E essa obviamente não era a intenção da lei de responsabilidade fiscal”.⁴⁷⁵

Uma vez que não há, expressamente, a previsão de que “pedaladas fiscais” figuram como operações de crédito e que, nessa medida, podem importar no cometimento de crime de responsabilidade por parte da presidenta da República, não é possível considerar que a conduta seja típica, sob pena de cometimento de inconstitucionalidade. “Os fatos imputados à Presidente da República são *atípicos*, porque ‘*pedaladas fiscais*’ não configuram ‘operação de crédito’ e, ainda que configurassem, o crime é praticá-la com outro ente federativo ou entidades da administração indireta deste, não do próprio ente (ou seja, não com banco público da própria União, no caso).”⁴⁷⁶ Assemelhar-se a operação de crédito é algo distinto de “ser” uma operação de crédito. Ainda que se trate de direito sancionatório extrapenal, igualmente não é passível de punição por analogia. Há uma evidente inconstitucionalidade em se permitir tal julgamento nessas condições.⁴⁷⁷

Reforça-se, portanto, o que se afirmou acima: a legalidade estrita é característica inafastável da definição de crimes de responsabilidade, sendo incabível considerar qualquer hipótese alheia ao rol definido legalmente, já bastante extenso, como modalidade infracionária desta espécie. “O processo de *impeachment* constitui trauma profundo em regimes presidencialistas democráticos por resultar em destituição de mandatário eleito pelo voto majoritário dos cidadãos. Apostar em interpretação diversa da gramatical, alargando as

⁴⁷⁴ Pedaladas fiscais do Plano Safra não são crime, diz parecer do MPF. *Conjur*. Publicado em 15.jul.2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-15/pedaladas-fiscais-plano-safra-nao-sao-crime-mpf>. Acesso em 01.jul.2020.

⁴⁷⁵ Ministério Público Federal. Procedimento Investigatório Criminal Nº 1.16.000.001686/2015-25. Despacho de Arquivamento Parcial. Relator: Ivan Cláudio Marx. Publicado em: 08.jul.2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/bndes-pedalada-juros-mp-parecer.pdf>. Acesso em 01.jul.2020.

⁴⁷⁶ VECHIATTI, P. R. I.; BAHIA, A. G. M. F.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; SILVA, D. B. E.; MEYER, E. P. N. Afinal, quem é o guardião da Constituição? Supremo Tribunal Federal reconhece que relatório do impeachment ultrapassa seu objeto constitucional, mas lava as mãos ao indeferir liminar nos MS 34.130 e 34.131. *Empório do Direito*, Florianópolis. Publicado em 15 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/afinal-quem-e-o-guardiao-da-constituicao-supremo-tribunal-federal-reconhece-que-relatorio-do-impeachment-ultrapassa-seu-objeto-constitucional-mas-lava-as-maos-ao-indeferir-a-liminar-nos-ms-34-130-e-34-131-por-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes-b>. Acesso em 18.jul.2020.

⁴⁷⁷ BAHIA, A. G. M. F. M.; MEYER, E. P. N.; SILVA, D. B.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; VECCHIATTI, P. R. I. Golpe vergonhoso passa na Câmara. In: PRONER, C.; CITTADINO, G.; TENENBAUM, M.; RAMOS FILHO, W. *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal Editora, 2016. pp. 30-33.

possibilidades de sua ocorrência a toda e qualquer ofensa à prescrição constitucional seria incompatível com a natureza do instituto.”⁴⁷⁸ A visão expressa por Miranda e Rebello é acertada. Não é possível ampliar as hipóteses, já bastante extensas e abertas, para gerar um processo de tamanho impacto no ordenamento – não sem desnaturar decisivamente o sentido constitucional atribuído ao instituto.

A legalidade administrativa assume duas perspectivas, sendo a primeira delas que o administrador não deve contrariar a lei ao executar seus atos, uma vez que a norma legal provém do Poder Legislativo, tendo primazia por ser dotado de caráter. O segundo sentido da legalidade é o da reserva de lei, somente sendo possível atuação estatal quando autorizada por meio de processo legislativo formal, realizado pela atividade do Congresso Nacional.⁴⁷⁹

Imputar condutas não descritas como crimes de responsabilidade a gestores públicos é inconstitucional, pois isso afeta diretamente o Estado de Direito, especialmente no que diz respeito à legalidade, incidindo indiretamente na segurança jurídica. Na medida em que não se tenha dimensão da sanção que pode ser aplicada por determinada conduta e do fato dela recair em tais disposições, torna-se impossível a aplicação de um tipo penal ou de uma sanção administrativa pela prática de tais atos. É correto o entendimento de que se aplica “a mesma lógica dos processos penais em geral, a saber, a possibilidade de trancamento da ação por atipicidade da conduta. Ou seja, quando a conduta é considerada atípica (não é descrita, abstratamente, como ilícita), não pode haver processo que vise a punição criminal de tal conduta.”⁴⁸⁰

As dimensões punitivas do Estado devem estar pautadas na legalidade e “especialmente no fato de que os Poderes Públicos só podem brandi-las com obediência aos prefixados meios, condições, termos e formas cada vez mais exigentes. Com isto sua atuação fica inserida na intimidade de uma trilha cujo percurso correto é a maior garantia para cumprimento dos bens jurídicos que o Estado de Direito visa resguardar”.⁴⁸¹

⁴⁷⁸ MIRANDA, Gabriel Medeiros de. REBELLO, Ana Beatriz Ferreira. O Controle Judicial do Impeachment: Dilemas e a Experiência Brasileira. *Revista de Direito Público*, Edição Especial, 247-278, 2019.

⁴⁷⁹ RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos. *Neoconstitucionalismo e Legalidade Administrativa: a juridicidade administrativa e sua relação com os direitos fundamentais*. Revista de Direito Processual Geral, Rio de Janeiro, (63), 2008.

⁴⁸⁰ BAHIA, A. G. M. F.; MEYER, E. P. N.; SILVA, D. B.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; VECHIATTI, P. R. I.; Para defender a Constituição e a lei, por vezes cabe dizer o óbvio: crimes de responsabilidade são crimes. *Empório do Direito*, Florianópolis, 14 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/para-defender-a-constituicao-e-a-lei-por-vezes-cabe-dizer-o-obvio-crimes-de-responsabilidade-sao-crimes-e-nao-ha-crimes-em-resposta-a-pedro-canario-por-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes-bahia-emilio-peluso-neder-meyer-diogo-bacha-e-silva-be>. Acesso em 18.jul.2020.

⁴⁸¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O princípio da legalidade e algumas de suas consequências para o direito administrativo sancionador. *Revista Latino-americana de estudos constitucionais*. n. I, jan./jun. 2003, pp. 61-75.

Alguns ramos do direito necessitam da legalidade estrita, absoluta, que é inafastável ao desenvolvimento, a exemplo do “Direito Penal, o Direito Tributário, o Direito Administrativo e o Direito Eleitoral, relacionados intimamente com o núcleo essencial de direitos fundamentais. Nesses casos, a Constituição permite a regulação do exercício dos direitos e a imposições de deveres apenas por lei formal votada pelo Parlamento, com a participação da representação política em um espaço deliberativo plural e público.”⁴⁸²

Questão controversa no caso diz respeito à utilização de relatórios parciais, atinentes ao bimestre em relação à meta primária de resultados, tomando receitas e despesas desse curto período para identificar o descumprimento da meta e a impossibilidade de abertura de créditos suplementares por decreto, contrariando a Constituição da República e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque essa prestação seria apenas um relatório resumido, sem a projeção dos meses seguintes, que não poderia ensejar, ao menos sem a previsão legislativa correspondente, as consequências mais severas em relação à perda de um mandato eletivo. Aqui a questão seria de carência probatória das infrações supostamente cometidas por Dilma Rousseff, uma vez que relatórios parciais não poderiam comprovar inequivocamente a prática de crime de responsabilidade.

Dessa forma, no que diz respeito aos decretos de abertura de créditos suplementares, seria eventual violação à lei orçamentária não houvesse o Congresso Nacional aprovado o PLN n. 5/2015, que gerou a Lei n. 13.199/15, provocando a inclusão destes créditos na lei orçamentária. “Esta, assim, os ratificou, donde, no mínimo por perda superveniente do objeto, não há que se falar em crime de responsabilidade também aqui – pois se ele se refere a violar a lei orçamentária e esta ratifica a conduta supostamente violadora de si, soa absurdo entender-se como ilícita a questão.”⁴⁸³

Outro ponto polêmico do processo contra a presidenta diz respeito aos atos cometidos no primeiro mandato e na possibilidade, ou não, de lhe imputar crime de responsabilidade por tais condutas. Por um lado, há o entendimento de que o mandato é prolongado a partir da reeleição e que seria prejudicial ao sistema como um todo considerar que os mandatos são absolutamente distintos, na medida em que seria inviável alcançar as condutas da fase final do primeiro mandato pela via do crime de responsabilidade. “A

⁴⁸² SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 217.

⁴⁸³ BAHIA, A. G. M. F. M.; MEYER, E. P. N.; SILVA, D. B.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; VECCHIATTI, P. R. I. Golpe vergonhoso passa na Câmara. In: PRONER, C.; CITTADINO, G.; TENENBAUM, M.; RAMOS FILHO, W. *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal Editora, 2016. pp. 30-33.

interpretação que isola os dois mandatos cria um vácuo de controle do poder Executivo.”⁴⁸⁴ É o entendimento expresso por Arguelhes e Batini.

Entendimento diverso aduz não ser possível pensar em uma prolongação do mandato, mas sim na recondução da presidenta, pela via eleitoral, de modo que não se poderia tratar como um “crime continuado” ou como um longo exercício da representação. “Trata-se, sim, de um novo mandato da Presidenta, o que impede o prosseguimento do raciocínio de que, por ser um só mandato, o atual restaria contaminado com o que ele denomina de continuação do crime. (...) São dois mandatos, com eleições entre eles. Findo seu segundo termo na Presidência da República, Dilma Rouseff não poderá exercer um terceiro consecutivo. Aqui a clareza da Constituição é peremptória”.⁴⁸⁵

Na visão de Michel Mohallem, mesmo se confirmada pelo Congresso, a rejeição das contas não é suficiente para sustentar o *impeachment* da presidente. Por três razões: “primeiro, a análise das ‘pedaladas fiscais’ foi casuística, não havendo base adequada para comparação de sua gravidade com nossas práticas institucionais. Segundo, numa democracia sadia, há outras formas de coibir esse tipo de manobra contábil. O que leva ao terceiro ponto: o uso do *impeachment* é desproporcional nessa situação. Seu uso pode banalizar o próprio instituto, trazendo instabilidade política para o Brasil.”⁴⁸⁶

O princípio da *impessoalidade* está intimamente ligado à noção de imparcialidade e à de burocracia, na medida em que as atividades estatais como um todo devem desenvolvidas com isonomia, sem distinção ou discriminação entre os sujeitos que serão alvos desses atos. O que se pretende é a vedação de tratamento diferenciado. “O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.”⁴⁸⁷

Assim, a análise é de que, ao se alterar a interpretação acerca de institutos jurídicos, não se pode fazê-lo de forma pessoalizada e tampouco se pode violar a segurança e a confiança, como o fez o TCU contra a presidenta. “Além do processo novidadoso no TCU, também o Legislativo se mostra disposto – agora, no caso de Dilma – a mudar seus costumes. Nos últimos quatorze anos o Congresso não havia votado sequer uma vez a conta de qualquer

⁴⁸⁴ ARGUELHES, Diego Werneck; BATINI, Silvana. *Impeachment e reeleição*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rouseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 165-166.

⁴⁸⁵ LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. Não há elementos jurídicos para a admissão de impeachment de Dilma. *Empório do Direito*. Publicado em 12.jan.2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/nao-ha-elementos-juridicos-para-a-admissao-de-impeachment-de-dilma>. Acesso em 18.jul.2020.

⁴⁸⁶ MOHALLEM, Michael. Dilma Rouseff já é inelegível? As contas, o TCU e o impeachment. *Jota*. Publicado em 23.out. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/Helm2E>. Acesso em 22.jul.2020.

⁴⁸⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.114.

presidente.”⁴⁸⁸ A própria votação de contas é casuística, implicando naquilo que a doutrina constitucional contemporânea chama de *constitutional hardball*, como será abordado no capítulo seguinte. Importa desde logo evidenciar que a utilização de instrumentos jurídicos de forma tendenciosa, como tática para uma finalidade política, implica em um abuso no sentido constitucional e reflete em todo o sistema jurídico.

Assim, a segurança jurídica serve para evitar essa utilização parcial de institutos previstos na legislação. “No âmbito da Administração Pública, braço executor da função administrativa do Estado, dar segurança jurídica ao cidadão, ao servidor público, é tão somente exercer da forma mais correta os vetores emanados do Estado Democrático de Direito. Do Poder Público exige-se comportamento previsível e comprometido com aqueles que nele depositam boa-fé.”⁴⁸⁹

Parte essencial da noção de segurança jurídica é a irretroatividade das normas. Não há como se imaginar que as pessoas vivam e se relacionem entre si e com o Estado na confiança de atuarem na legalidade e, após o decurso do tempo, terem contra si imposta nova dimensão de aplicação do direito como forma de imputar-lhes sanções de diferentes ordem relativas às condutas anteriormente praticadas. “Consagra-se, assim, o princípio da certeza do direito, de onde erige a necessidade de que (i) a norma jurídica especifique o fato e a conduta que pretende regular, bem como (ii) a previsibilidade do conteúdo normativo que se objetiva regular.”⁴⁹⁰

Na visão de Silvio Luís Ferreira da Rocha, o “direito propõe-se a ensinar certa estabilidade, um mínimo de certeza, na regência da vida social. Daí o chamado princípio da segurança jurídica, cujo conteúdo prevê que o Direito deve proporcionar a estabilidade e a segurança”.⁴⁹¹ Celso Antônio Bandeira de Mello explica que “a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores

⁴⁸⁸ MOHALLEM, Michael. Dilma Rousseff já é inelegível? As contas, o TCU e o impeachment. *Jota*. Publicado em 23.out. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/Helm2E>. Acesso em 22.jul.2020.

⁴⁸⁹ MELO, Ligia Maria Silva de. Segurança jurídica: fundamento do Estado de Direito. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 25, p. 133-144, jul./set. 2006

⁴⁹⁰ BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Retroatividade. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/288/edicao-1/retroatividade>. Acesso em 18.jul.2020.

⁴⁹¹ ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 93.

consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social.”⁴⁹²

Nesse sentido é que, em matéria de sanção administrativa, o princípio da legalidade deve obedecer a alguns critérios, sendo eles suficiência (para que não haja fraude à legalidade), necessária proporcionalidade das sanções em relação à gravidade do ato infracionário cometido, aplicação da lei do tempo à infração e correspondente à sanção e devido processo administrativo para que as sanções possam ser aplicadas (este, decorrente diretamente da aplicação do princípio da legalidade).⁴⁹³

O tempo é fator essencial para a observância tanto o princípio da segurança jurídica quanto da legalidade. Não há como se aplicar norma ou entendimento diverso, de tempo distinto, às condutas imputáveis como infrações de caráter jurídico-administrativas, uma vez que haveria uma ruptura com a confiança legítima e a expectativa geradas às pessoas envolvidas. Assim, é indiscutível que entendimentos firmados pelos poderes em relação a condutas dessa natureza precisam necessariamente estar configurados no tempo e no espaço em que se pretenda punir alguém, do contrário são arbitrariedades e abusos na função punitiva do Estado. “Afinal, se, no Direito, vigora, com predominante aceitação, o brocardo *tempus regit actum*, no que respeita a vigência da lei no tempo, outro não pode ser o viés interpretativo que deve nortear aqueles que aplicam a norma ao apreciarem os atos dos agentes públicos.”⁴⁹⁴

Ligia Melo destaca que a segurança é consequência da norma posta. “O ordenamento jurídico foi instituído como meio idôneo para proteger as relações sociais. E, para que haja estabilidade nas situações jurídicas, as normas positivas devem existir previamente aos fatos que regulam. Para tanto, é necessária a fixação de limites e prazos que regularão a pessoa, natural ou jurídica, no exercício do direito que julga possuir.” Segurança não significa a impossibilidade de mudança ou o engessamento das relações jurídicas, mas sim a possibilidade de previsibilidade quando as mudanças ocorrem.⁴⁹⁵

⁴⁹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 126-127.

⁴⁹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O princípio da legalidade e algumas de suas consequências para o direito administrativo sancionador. *Revista Latino-americana de estudos constitucionais*. n. I, jan./jun. 2003, pp. 61-75.

⁴⁹⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. *Conjur*. Publicado em 25.jul.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/opinio-artigo-22-lindb-direito-administrativo-sancionador#:~:text=Disp%C3%B5e%20o%20texto%20normativo%20que,preju%C3%ADzo%20dos%20direitos%20dos%20administrados%E2%80%9D>. Acesso em 01.out.2020.

⁴⁹⁵ MELO, Ligia Maria Silva de. Segurança jurídica: fundamento do Estado de Direito. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 25, p. 133-144, jul./set. 2006

No âmbito infraconstitucional, do mesmo modo, a legislação adota critérios de defesa da segurança jurídica, tais como o art. 2º da Lei de Processo Administrativo, que traz no caput a obrigatoriedade de observância, pela Administração Pública, dos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Além disso, traz no inciso IX do mesmo artigo a necessidade de adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados. Nota-se, portanto, que todos os órgãos da Administração, inclusive os poderes Legislativo e Judiciário, estão obrigados a estas garantias.⁴⁹⁶

Ainda em relação ao art. 2º da Lei n. 9.784/1999, seu inciso XXXI estabelece o dever de interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. Com isso, estabelece que a previsibilidade da norma aplicável é parte indissociável da segurança jurídica, estabelecida no ordenamento jurídico não apenas em relação a processos judiciais, mas também aos administrativos.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dimensiona a segurança jurídica relativa à gestão pública. O artigo 22, introduzido pela Lei n. 13.655/2018, trata de análise interpretativa acerca dos obstáculos e dificuldades reais de gestoras públicas na aplicação de normas e o parágrafo 1º do mesmo dispositivo determina que devam ser consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a conduta de agentes ao se avaliar a regularidade e validade dos atos. O parágrafo 3º deste artigo estabelece ainda que as sanções aplicadas devem levar em consideração as demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato aplicadas a outras gestões. Nota-se, assim, uma preocupação legislativa em fornecer mecanismos para assegurar a prática da gestão pública no país. “Em resumo, o artigo 22 da Lei 13.655/2018 confere uma racionalidade pragmática à função punitiva estatal, interdita interpretações retrospectivas, quiméricas, descontextualizadas e extemporâneas; reside num marco de evolução para o Direito Administrativo sancionador, e não de retrocesso.”⁴⁹⁷

⁴⁹⁶ STEINMETZ, Wilson. Segurança jurídica hoje: princípio da proteção da confiança. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*. Volume 1. Teoria da constituição e direitos fundamentais. pp. 305-315. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁴⁹⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. *Conjur*. Publicado em 25.jul.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/opinio-artigo-22-lindb-direito-administrativo-sancionador#:~:text=Disp%C3%B5e%20o%20texto%20normativo%20que,preju%C3%ADzo%20dos%20direitos%20dos%20administrados%E2%80%9D>. Acesso em 01.out.2020.

O artigo 23 da mesma legislação traz importante determinação para esta análise: decisões administrativas, controladoras ou judiciais que estabelecerem interpretações ou orientações novas sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverão prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. Significa que, se a alteração à Lei de Introdução tivesse ocorrido antes do *impeachment*, não seria possível a novação do entendimento do Tribunal de Contas da União em relação às pedaladas fiscais com aplicação imediata de recomendação de rejeição das contas da presidenta, sendo necessária a implementação de um regime de transição que pudesse garantir a proporcionalidade, equidade e eficiência.

Ainda assim, na medida em que se permitiu uma aplicação retroativa de norma ou de entendimento de órgão fiscalizador, tal como o Tribunal de Contas da União, com o objetivo de ensejar um processo gravíssimo de retirada de uma presidenta eleita, isto é por si uma violação à segurança jurídica, por haver uma transgressão da confiança legítima, subprincípio que dá concretude à segurança. A prática reiterada do TCU gerou a interpretação de legalidade dos atos e a novidade na interpretação é um “jogo duro constitucional”.

No que diz respeito aos votos, há um juízo de conveniência e oportunidade de abertura de processo de *impeachment* precisa dizer respeito ao que está em jogo: cometimento ou não de crime de responsabilidade. “O julgamento é político em respeito aos votos que conduziram o mandatário ao governo, isto é, como garantia da democracia e não como autorização para julgar fato diverso daquele que constava do pedido de *impeachment* ou sem a existência concreta de provas de crime de responsabilidade.”⁴⁹⁸

O juízo de conveniência e oportunidade serve para que, na existência de crime de responsabilidade, o Congresso Nacional avalie se é oportuna a abertura de processo de *impeachment* contra a chefia do Poder Executivo. “Mas a recíproca não é verdadeira: não se pode decretar *impeachment* por conveniência política, mera crise econômica, política, moral, etc. Isso seria voto de desconfiança parlamentarista: o resultado do Plebiscito de 1993, que rejeitou o Parlamentarismo, tem essa consequência: mesmo Governos impopulares e

⁴⁹⁸

CASARA, Rubens R.R.. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 207.

considerados ‘ineptos’ não podem ser derrubados sem a existência, no mandato vigente, de crime”,⁴⁹⁹

Do contrário, se fosse possível a abertura de processo sem a comprovação de um crime de responsabilidade, o que se teria não difere em nada de uma armadilha do Congresso, sempre armada, pronta para retirar representantes eleitos cuja popularidade esteja em baixa. Nessas circunstâncias, o que se configura é um juízo político de governabilidade presidencial, interferindo diretamente na separação de poderes constitucionalmente configurada.

Luis Lima Verde Sobrinho e Filomeno Moraes interpretam que a “sanção de *impeachment* contra o Presidente da República, sem o cometimento de um crime de responsabilidade, representa confisco de mandato, pois sem o fato gerador da responsabilização, não pode haver a consequência sancionatória”, esteja essa possibilidade pautada pela atuação presidencial em relação à política econômica, por manifestações populares, pela perda da “governabilidade”, ou quaisquer outras razões nesse sentido. Qualquer hipótese de perda do mandato de representante através de processo de *impeachment* que não esteja estritamente apoiada sobre a hipótese de crime de responsabilidade é incompatível com o sistema presidencialista e não pode fundamentar processo dessa natureza.⁵⁰⁰

Tom Daly, em exame acerca da democracia brasileira, conclui que, se o instituto do *impeachment* pode ser abusado para fins políticos, é difícil ver como a presidência pode funcionar da maneira prevista sob a Constituição de 1988, ou em um estado de “normalidade democrática” em que o *impeachment* é totalmente excepcional e é exercido apenas com a maior boa fé.⁵⁰¹ Se admite-se a utilização política do instituto como forma de bombardeio do sistema político de dentro para fora, a própria dinâmica de exercício do cargo presidencial está em risco, pois pode a qualquer momento ser deflagrada ação que impeça sua continuidade.

O *impeachment* demanda, em tese, uma faceta jurídica de configuração de crime de responsabilidade, e uma política, de vontade do parlamento de remover a presidenta eleita.

⁴⁹⁹ BAHIA, A. G. M. F. M.; MEYER, E. P. N.; SILVA, D. B.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; VECCHIATTI, P. R. I. Golpe vergonhoso passa na Câmara. In: PRONER, C.; CITTADINO, G.; TENENBAUM, M.; RAMOS FILHO, W. *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal Editora, 2016. pp. 30-33.

⁵⁰⁰ VERDE SOBRINHO, Luis Lima; MORAES, Filomeno. Crime ou desconfiança: como cam os governos no presidencialismo brasileiro e no parlamentarismo. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-22. jan/jun., 2017.

⁵⁰¹ DALY, Tom Gerald. Populism, Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. *14th International Human Rights Researchers' Workshop: 'Democratic Backsliding and Human Rights Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal, 2-3 January 2019*.

Frederico de Almeida entende que, “mesmo atendidos os requisitos jurídicos formais, o processo só tem continuidade atendidas outras duas condições políticas que não constam das regras formais do trâmite: perda de apoio político do presidente e construção de uma coalizão de governabilidade pós-cassação do mandato”. No entanto, o que de fato direciona o processo é a política e as razões jurídicas pouco fazem para barrar a vontade política formada.⁵⁰²

O processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff revelou violações à segurança jurídica, na medida em que uma aplicação retroativa de entendimento do TCU, até então tida como ações regulares dos governos, implicou na possibilidade de abertura do processo. Isso se deu em violação à impessoalidade, uma vez que se deu com um objetivo específico, de retirada de uma presidenta eleita para abrir espaço a outro projeto político. Com isso, os direitos de defesa da presidenta foram também relativizados, como os princípios relativos ao devido processo.

É como observa Pérez-Liñán: “[a]s crises presidenciais são episódios caracterizados por níveis extremos de conflito e pela decisão de um ramo eleito de dissolver o outro para reformular sua composição. Essa postura, que seria normal em um sistema parlamentarista, desencadeia a ameaça de ruptura constitucional em um regime presidencialista.”⁵⁰³ No Brasil não foi diferente. O *impeachment* tal como admitido contra Dilma Rousseff se assemelha ao regime parlamentarista e se aproxima, no modelo presidencialista, de uma eleição indireta, provocada pela ação do Congresso Nacional. Isso importa no conceito ora defendido de desnaturação constitucional, pois insere um elemento estranho ao ordenamento jurídico e provoca um abalo sísmico, transformando a ordem estabelecida.

Isso expõe cisões nos pressupostos do constitucionalismo brasileiro, na medida em que se relativiza normas constitucionais com objetivos políticos específicos. Como relembra Lilia Schwarcz, “se durante os últimos trinta anos forjamos instituições mais consolidadas, ainda hoje elas dão sinais de fraqueza quando balançam em função dos contextos políticos.”⁵⁰⁴ Os alicerces do constitucionalismo oscilam no ritmo da crise constitucional instaurada, com cisões que interferem nos pressupostos da democracia liberal de forma direta, seja em razão da interferência na separação de poderes, seja pelas mudanças provocadas pela saída de Dilma Rousseff, com avanço de pressupostos neoliberais na economia e

⁵⁰² ALMEIDA, Frederico de. *Impeachment é mais político que jurídico?*. *Justificando*. Publicado em 08.out.2015. Disponível em: <https://www.justificando.com/2015/10/08/impeachment-e-mais-politico-que-juridico/>. Acesso em 18.jul.2020.

⁵⁰³ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Cambridge Studies in Comparative Politics) (Locais do Kindle 642-644). Edição do Kindle.

⁵⁰⁴ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 25.

conservadores nos costumes, além da imposição de uma agenda de desmonte de direitos sociais, como se verá a seguir.

4. DESNATURAÇÃO CONSTITUCIONAL - A CORROSÃO DO SIGNIFICADO DA CONSTITUIÇÃO POR ALTERAÇÕES FORMAIS E INFORMAIS

*Não é a Constituição perfeita.
Se fosse perfeita seria irreformável.(...)
Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora,
será luz ainda que de lamparina na noite dos desgraçados.
É caminhando que se abrem os caminhos.*⁵⁰⁵

4.1. O processo de impeachment contra Dilma Rousseff e o embate entre a configuração de “jogo duro constitucional” e de golpe parlamentar

Diante do desenho político-jurídico estabelecido até aqui, pode-se perceber que a retirada de Dilma Rousseff da presidência foi marcada por disputas políticas e uma polarização persistente. Ela causou, em momentos seguintes, alterações constitucionais expressivas, que consubstanciam uma nova configuração constitucional, com enxugamento de gastos e implementação de um modelo neoliberal, como se verá neste capítulo. No entanto, antes de passar às alterações formais geradas após o processo contra a presidenta, é importante destacar que o próprio processo de *impeachment* foi utilizado de modo alternativo ao que a Constituição prevê, a partir de uma aplicação política de um instituto jurídico (o que aqui é encaixado no conceito de “jogo duro constitucional”) e gerando uma mutação constitucional (o que será abordado no item 4.2). O que se pretende avaliar neste ponto é a relação entre a aplicação do instituto do *impeachment* e o conceito de “jogo duro constitucional”, também tratado como *constitutional hardball*.

Mark Tushnet utiliza o conceito de “jogo duro constitucional” (*constitutional hardball*, no original) para se referir a práticas que, embora estejam acobertadas pela juridicidade, extrapolam barreiras “pré-constitucionais”, gerando tensões no sistema jurídico. Essas barreiras seriam a garantia de que a interpretação constitucional seguiria em um sentido comumente aceito como válido. A concepção de Tushnet engloba métodos que significam violações constitucionais com viés político, com uma finalidade que extrapola a

⁵⁰⁵

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães*. Data: 05.out.1988.

constitucionalidade, ainda que as manobras perpetradas possam estar acobertadas por um véu juridicidade.⁵⁰⁶

Steven Levitsky compreende o jogo duro constitucional como utilização de uma arma política acontra o oponente, de forma a diminuir o espírito da lei pela utilização de mecanismos previstos legislativamente. A polarização política leva a esta prática, notadamente quando os grupos passam a se valer de qualquer meio necessário para impedir que o outro vença.⁵⁰⁷ O jogo duro é estratégico e seria utilizado de forma defensiva para se manter no poder, na visão de Mark Tushnet.⁵⁰⁸

Assim, este fenômeno importa na exploração de procedimentos, leis, instituições e afins por atores políticos de forma tendenciosa, tangenciando a ilegalidade. Isso importa em uma ameaça à força normativa da Constituição, uma vez que há extensão do que é considerado constitucional e inconstitucional. Ameaça também a ordem democrática, na medida em que a compreensão mútua de cumprimento das regras do jogo é ultrapassada e não se sabe exatamente o que esperar do adversário, especialmente o opositor que tenha perdido um pleito eleitoral.

O argumento ora traçado é de que o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff foi, portanto, uma manifestação do “jogo duro constitucional”. A utilização de mecanismos previstos na Constituição e na legislação para abertura de um processo de gravíssima consequência com um objetivo específico de retirada da representante eleita mediante a flexibilização de princípios e regras que regem este processo configura a hipótese. Pode até fazer parte do “jogo” constitucional a denúncia de *impeachment* nesse caso, mas não é uma consequência adequada, uma vez que os princípios do Estado de Direito foram violados, como visto anteriormente, no item 3.4.

O cenário brasileiro descrito até aqui demonstra a manobra realizada a partir de conceitos presentes na legislação brasileira, mas incapazes de gerar, de forma legítima, um processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, ao menos no que se refere às denúncias elaboradas contra a presidenta sem que fosse necessário um malabarismo discursivo e a aplicação retroativa de interpretações menos favoráveis a ela. Isso não impediu, como se sabe, a instauração do processo, a consequente suspensão de funções da única mulher eleita ao mais alto cargo da República da sua função e, por derradeiro, seu impedimento definitivo e

⁵⁰⁶ TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. 37 *J. Marshall L. Rev.* 523-553 (2004).

⁵⁰⁷ Steven Levitsky: Por que este professor de Harvard acredita que a democracia brasileira está em risco. *BBC News Brasil*. Publicado em 19.out.2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45829323>. Acesso em 06.jan.2020.

⁵⁰⁸ TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. 37 *J. Marshall L. Rev.* 523-553 (2004), pp. 523-553.

extinção do mandato eletivo, com a ascensão do vice, Michel Temer, à posição. Importa, portanto, pensar de modo conceitual acerca da forma como ocorreu a utilização de instrumentos previstos no direito brasileiro como forma de desestabilizar o governo e, por conseguinte, as instituições democráticas como um todo, gerando uma mutação constitucional, como se verá a seguir.

Vários fatores evidenciam o problema com relação ao processo travado contra Dilma Rousseff e a necessidade de pensá-lo enquanto uma manifestação do “jogo duro constitucional”, sendo eles: i. uma denúncia de inadimplemento enquanto operação de crédito (que não pode ser enquadrada dessa forma por não caber na cláusula genérica da Lei de Responsabilidade Fiscal); ii. a falta de conexão dos inadimplementos relativos ao Plano Safra diretamente à presidenta (deveriam ser imputados, se o fossem, ao Ministro da Fazenda); iii. a impossibilidade de abertura de processo de *impeachment* por questões ocorridas no mandato anterior (os fatos diziam respeito à prestação do primeiro mandato de Dilma, no ano de 2014; iv. período em que deveriam ter sido apurados); v. a existência, ao contrário do alegado pelos denunciantes, de autorização do Congresso Nacional para créditos suplementares; vi. a alteração de entendimento do TCU em relação ao enquadramento das condutas em questão como reprováveis e, por consequência, como causas passíveis de ensejar processo de *impeachment* (o que ocorre após a apresentação das contas e viola o princípio da segurança jurídica, além de ser hipótese de alteração mais prejudicial à denunciada).

Ao se tomar o conceito elaborado por Tushnet quanto ao *hardball* constitucional, nota-se que, em uma análise estrita, ocorreu justamente aquilo que o autor destaca como comum nesse tipo de prática, que transparece um véu de legalidade enquanto acoberta violações à ordem constitucional. O *impeachment* serviu para que as elites brasileiras, acostumadas a vencer eleições, mas perdedoras das últimas quatro corridas presidenciais, pudessem usar armas juridicamente previstas como forma de afastar sua oponente, a partir de um processo de cunho político amparado por um simulacro de legalidade.

Como definido por Joseph Fishkin e David Pozen, manobras políticas podem equivaler a “jogos duros constitucionais” quando violam ou pressionam as convenções constitucionais para fins políticos ou quando tentam mudar entendimentos constitucionais estabelecidos de uma forma agressiva ou auto-enraizante. Os autores identificam que essas táticas geralmente não desrespeitam normas de observância obrigatória – ou ao menos não o

fazem de forma evidente – o que aumenta a sensação de “jogo sujo”, até porque isola os fatos da possibilidade de revisão judicial.⁵⁰⁹

O *hardball* constitucional é mais comum no parlamento. Tushnet examina o *impeachment* de Bill Clinton como um exemplo desta prática⁵¹⁰, o que evidencia a importância conceitual para a presente análise. O dicionário Merriam-Webster define o termo *hardball* em fortes métodos intransigentes empregados para se obter um fim.⁵¹¹ Seria possível questionar, dizem Fishkin e Pozen, em que medida o “jogo duro constitucional” difere do “jogo duro político”, estando a distinção entre eles na violação de práticas constitucionais consolidadas na prática do primeiro. Isso ocorre com casos de *impeachment*: é instituto previsto na legislação, mas gera preocupações sensíveis quanto à Constituição.⁵¹²

Uma segunda manifestação de *constitutional hardball* na perspectiva de Fishkin e Pozen é mais direta que uma violação de convenções. Ela se manifesta diretamente, como tentativa de mudar entendimento acerca da Constituição de forma mais agressiva ou pelo autoentrincheiramento. O “jogo duro constitucional” pode envolver esforços de alteração das normas constitucionais de grande importância. “A qualquer momento, uma variedade de atores podem estar tentando empurrar interpretações e construções constitucionais em sua direção preferida por uma variedade de meios, como trazendo ações judiciais estratégicas ou introduzindo legislação que testa os existentes limites legais.” O problema ocorre quando um dos lados decide agir de forma mais incisiva e transformar uma norma constitucional de maneira que beneficia determinado grupo político e prejudica outro. Isso gera a sensação nos oponentes de que as instituições constitucionais foram instrumentalizadas por razões partidárias. Não se nega com isso que sejam questões políticas, mas que há uma questão fundamental de proteção constitucional envolvida.⁵¹³ Esse fenômeno pode se apresentar em períodos de transformação constitucional (momentos específicos de turbulência política)⁵¹⁴ ou pode, como entende Jack Balkin, ser gradativo e geral.⁵¹⁵

⁵⁰⁹ FISHKIN, Joseph; POZEN, David. *Assimetric Constitutional Hardball*. *Columbia Law Review*. Vol. 118:915 (2018).

⁵¹⁰ TUSHNET, Mark. *Constitutional hardball*. 37 *J. Marshall L. Rev.* 523-553 (2004).

⁵¹¹ “Definition of **hardball**. 1: BASEBALL; 2: forceful uncompromising methods employed to gain an endplayed political *hardball*”. MERRIAM-WEBSTER. *Hardball*. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/hardball>. Acesso em 18.jul.2020.

⁵¹² FISHKIN, Joseph; POZEN, David. *Assimetric Constitutional Hardball*. *Columbia Law Review*. Vol. 118:915 (2018).

⁵¹³ FISHKIN, Joseph; POZEN, David. *Assimetric Constitutional Hardball*. *Columbia Law Review*. Vol. 118:915 (2018).

⁵¹⁴ TUSHNET, Mark. *Constitutional Hardball*. 37 *J. Marshall L. Rev.* 523-553 (2004), pp. 523-553.

⁵¹⁵ BALKIN, Jack M. *Constitutional Hardball and Constitutional Crises*, 26 *Quinnipiac Law Reivew*. 579, 585 (2008)

Quando um dos lados decide “empurrar os rumos da história” mediante aplicação da Constituição de forma desproporcional, parcial e agressiva, está configurado o *hardball*. Antonio Candido, baseado no romance “Memórias de um Sargento de Milícias”, de Manuel Antônio de Almeida, fala que sobrevive entre os brasileiros a “dialética da ordem e desordem”, por meio da qual tudo é lícito e ilícito, simultaneamente.⁵¹⁶ Talvez more aqui o gérmen do “jogo duro constitucional”, sendo lícito para um lado e ilícito para outro, a depender de quem joga e contra quem joga – e, principalmente, quem é o árbitro do caso.

É preciso compreender que o “jogo duro constitucional” pode consistir em uma tática ou em um objetivo político. Ele pode ser jogado de forma ofensiva ou defensiva, de maneira a resistir a avanços oposicionistas por uma sobrevivência política.⁵¹⁷ Pode-se qualificar, por exemplo, a iniciativa de Dilma Rousseff em propor uma Constituinte Exclusiva para reforma política em 2013 como uma forma ou tentativa de “jogo duro” defensivo, objetivando a manutenção do poder político naquele momento em que enfrentava o início da crise que levou à sua derrubada. A tática em questão não levou ao resultado esperado, posto que não exitosa. Por outro lado, o *impeachment* figura como manifestação ofensiva do “jogo duro”, ao avançar sobre a representação popular com o propósito de reverter a escolha eleitoral do povo.

A proposta de Constituinte Exclusiva foi uma manifestação de tentativa de desnaturação constitucional, a partir de inserção de um instrumento não previsto no ordenamento jurídico para alteração do texto constitucional. Ainda que não tenha logrado êxito com a medida, Dilma Rousseff ousou fragilizar as estruturas constitucionais por meio de método “inovador”, sem base normativa, inovando nas hipóteses de mudanças de texto previstas na Lei Fundamental. O “jogo duro” praticado pela presidenta foi defensivo, mas poderia ter gerado consequências constitucionais mais severas – mesmo porque o poder constituinte é ilimitado e poderia subverter a ordem constitucional como um todo.

Assim, o *hardball* jogado por diferentes atores políticos pode importar em crise constitucional. Supondo que um objetivo de uma Constituição é preservar a estabilidade política em tempos de mudança, o *hardball* promove exatamente o contrário. Balkin entende que há três tipos de crise constitucional, sendo o primeiro deles aquele em que atores políticos concordam que, diante de eventos extraordinários, a Constituição possa ser flexibilizada ou

⁵¹⁶ CANDIDO, Antonio. Dialética da Malandragem. *Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros*, (8), 67-89.

⁵¹⁷ BALKIN, Jack M. Constitutional Hardball and Constitutional Crises, *26 Quinnipiac Law Reivew*. 579, 585 (2008)

que determinadas questões ocorram para além do sentido constitucional⁵¹⁸; o segundo tipo de crise é aquele em que atores políticos de diferentes lados entendem estar em cumprimento com a Constituição, mas que esta não traz as respostas necessárias para sair da crise; o terceiro tipo é a crise em que todos concordam que estão em acordo com a Constituição e a discordância incide sobre o que a Constituição requer e quem detém o poder de agir, inclusive com manifestações nas ruas acerca do melhor sentido.⁵¹⁹

O caso do *impeachment* de 2016 se encaixa no terceiro modelo de crise constitucional descritos acima, na medida em que a legitimidade acerca do melhor entendimento sobre o *impeachment* fora reivindicado por diferentes setores, com mobilizações nas ruas por um e outro lado, mas sob o manto constitucional de que o processo serviria para “resolver” o problema e que a crise encontraria resposta dentro dos limites constitucionalmente previstos, mas a “exceção” também esteve presente, com as interpretações retroativas, a superveniência de etapas processuais inexistentes na legislação, a incorporação de conjunto probatório estranho aos fatos evidentemente denunciados, entre outras irregularidades justificáveis pela necessidade de se concluir o processo e “superar” a crise, já sem Dilma Rousseff na presidência.

É interessante observar, como assinalam Kozicki e Chueiri, a presunção de normalidade institucional ocorrido ao longo do processo contra Dilma Rousseff. Apesar do cenário de distinta efervescência instaurado no país, havia uma pretensão de ordinariiedade da situação. “As instituições permaneceram caladas assistindo ao jogo do *impeachment* se desenrolar, alimentando as pessoas e as instituições da suposta legalidade e constitucionalidade do processo. Estava em jogo, naquele momento, não apenas a deposição da presidente eleita por motivos que não escapam a um escrutínio sério; estava em jogo a sobrevivência da democracia no país.”⁵²⁰

Kozicki e Chueiri entendem, nessa medida, que é preciso chamar o processo realizado contra Dilma de golpe parlamentar. “Não é mera questão semântica ou retórica utilizar a expressão ‘golpe’ ao invés de *impeachment*. Ao contrário: o vocabulário da política

⁵¹⁸ Exemplo de uma crise em que há consenso da necessidade de flexibilização das normas constitucionais segundo Balkin seria a Emenda Constitucional n. 107/2020, que alterou a data das eleições municipais de 2020 no Brasil em função da pandemia da COVID-19, violando a anterioridade eleitoral (princípio que exige que as normas de direito eleitoral sejam fixadas até um ano antes do pleito).

⁵¹⁹ BALKIN, Jack M. Constitutional Hardball and Constitutional Crises, 26 *Quinnipiac Law Review*. 579, 585 (2008).

⁵²⁰ KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

e do direito nos oferecem os dois termos, cada um com seus limites significativos e possibilidades argumentativas.”⁵²¹ Isso porque, quando há a utilização de instrumentos constitucionais para a modificação de princípios da Constituição, isso representa uma ofensa ao ordenamento jurídico como um todo.

Golpe é um termo que se associa a tomadas de poder ilegais e por vezes violentas, o que faz com que parte dos autores não o utilize, ainda sustentando o argumento de adequação do *impeachment* à juridicidade. Mas, para Wanderley Guilherme dos Santos, “[g]olpe parlamentar em sociedades de democracia representativa de massas consiste no sequestro do poder constituinte do povo na declaração dos princípios do pacto de governo. A Constituição em vigor, resultado da Assembleia Constituinte anterior, passa a ser dogmaticamente reinterpretada pelo governo golpista”⁵²², de modo a “reescrever” a ordem constitucional como um todo. Eneida Desiree Salgado, no mesmo sentido, assevera: “o uso do *impeachment* para afastar a presidenta eleita democraticamente foi fraudulento, uma verdadeira ofensa à Constituição.”⁵²³

Leonardo Avritzer coloca o uso do *impeachment* nesse caso no que chama de “intersecção entre o golpe e o não golpe no sentido de que a ruptura forte e imediata se restringe apenas ao campo do exercício do poder e não se estende à tessitura das relações legais que, ainda assim, foram abaladas pelo ato legalmente questionável” de retirada de uma presidenta da República.⁵²⁴ É este ponto que configura o *hardball* constitucional: o tangenciamento da ilegalidade a partir do uso político de instituições jurídicas. Nessa medida, em que pese o importante argumento simbólico de “golpe parlamentar” para retratar o ocorrido no Brasil em 2016, considera-se melhor entendimento conceitual o enquadramento do *impeachment* enquanto *constitutional hardball* utilizado como tática para uma finalidade específica. O instituto foi manipulado com um objetivo político, o que gerou afinal uma mutação constitucional inconstitucional, como se abordará a seguir.

O fato de o Congresso Nacional ter se utilizado da legislação do *impeachment* de forma análoga ao chamado voto de desconfiança, como se fosse possível uma dissolução do presidencialismo ou um *recall* político da presidenta pelo legislativo, evidencia a prática de um uso político da norma com uma finalidade política, um “jogo duro” como método de se

⁵²¹ KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

⁵²² SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 183.

⁵²³ SALGADO, Eneida Desiree. *Diário de um governo interino*. Curitiba: Ithala, 2016. p. 44.

⁵²⁴ AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 13.

alcançar o fim pretendido, a saída de Dilma. O objetivo era, em última análise, a retirada da presidenta de seu cargo, não a apuração de um ilícito – este serviu apenas como pretexto, com uma denúncia elaborada a partir da utilização sucessiva de atalhos na legislação, em pontos fracos em matéria de enquadramento das condutas em hipóteses que de fato deveriam gerar a abertura de um processo dessa natureza. Como afirma Lilia Schwarcz, “se durante os últimos trinta anos forjamos instituições mais consolidadas, ainda hoje elas dão sinais de fraqueza quando balançam em função dos contextos políticos.”⁵²⁵

É a razão pela qual Steven Levitsky assevera que o *impeachment* teria sido um caso de *hardball*, na mesma perspectiva de manipulação do direito positivo de forma a prejudicar um oponente na arena política, uma vez que o jogo duro constitucional seria a possibilidade de se utilizar “a letra da lei de maneira a diminuir o espírito da lei. É fruto da polarização, quando os dois lados começam a temer e desprezar o outro, passam a lançar mão de qualquer meio necessário para impedir que o outro vença.”⁵²⁶ Nas palavras de Oscar Vilhena Vieira, “o *impeachment* foi fruto de uma utilização estratégica das regras da Constituição para ferir um adversário político”.⁵²⁷

A situação política que gerou o *impeachment* foi provocada não apenas por uma aliança frágil do Partido dos Trabalhadores com outros partidos no Congresso Nacional (a chamada “falta de governabilidade”) e falhas estratégicas de governo, mas também por um movimento machista contra uma presidenta mulher reeleita democraticamente. A vitória de Dilma Rousseff nas urnas contra Aécio Neves (PSDB), um candidato homem, branco, de classe alta e de família tradicionalmente conhecida na política nacional, tem uma simbologia forte. Igualmente, o processo para retirá-la do poder e colocar na presidência seu vice-presidente, outro homem, branco, de classe alta e com longa carreira política, tem uma carga simbólica.⁵²⁸

Juliano Benvindo compara o processo de *impeachment* ao conceito de constitucionalismo abusivo, destacando que, para além da polêmica acerca do escopo do mecanismo de *impeachment* sob a legislação brasileira existente, há escondida nesse debate uma tentativa de revestir de argumentos constitucionais as questões presentes na esfera

⁵²⁵ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 25.

⁵²⁶ Steven Levitsky: Por que este professor de Harvard acredita que a democracia brasileira está em risco. *BBC News Brasil*. Publicado em 19.out.2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45829323>. Acesso em 06.jan.2020.

⁵²⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 59.

⁵²⁸ GERALDES, Elen C.; RAMOS, Tânia R. O.; SILVA, Juliano D. da; MACHADO, Liliane M. M.; NEGRINI, Vanessa (Org.). *Mídia, Misoginia e Golpe*. Brasília: FAC-UnB, 2016.

política. Por essa razão, difundia-se o argumento de que ele não pode ser considerado um golpe, por ser um mecanismo estabelecido no texto constitucional para responsabilização política presidencial. Benvindo, por outro lado, entende que a forma como esse mecanismo foi utilizado pelos atores políticos tem relevância. Assim como outros instrumentos constitucionalmente previstos, tais como plebiscitos e referendos, o *impeachment* pode claramente ser usado para fins indevidos. Tomando como base o conceito de “constitucionalismo abusivo”, formulado por David Landau, o *impeachment*, poderia ser usado para “minar a democracia com relativa facilidade”, mesmo tendo status constitucional.⁵²⁹

É fato que “o efeito-legalidade das instituições, a normalidade rotineira das operações, enquanto altera a hierarquia das preferências governamentais, substituindo o luzeiro teleológico, a finalidade que, alegadamente, preside as decisões subversivas. Distinguem-se dos protocolados golpes militares por não amputarem as prerrogativas funcionais das instituições.”⁵³⁰ É nesse sentido, bem trabalhado por Wanderley Guilherme dos Santos, que a aparência de normalidade, de ausência de fissura constitucional, se instaura. Na medida em que não há utilização de violência, fechamento das atividades de um dos poderes, impedimento de determinados grupos políticos disputarem eleições, entre outros fatores constantes dos golpes militares, a “vida constitucional” simula uma realidade paralela, em que a Constituição não tem mais o valor que tinha antes, os pressupostos da democracia liberal não estão presentes como já estiveram, mas não se vê tanques nas ruas ou portas do parlamento fechadas. Assim, importa em uma subversão do resultado eleitoral “emprestando verniz de legitimidade à ocupação fraudulenta do poder.”⁵³¹

Em comum entre as interpretações do *impeachment* enquanto golpe, *hardball* e manifestação de constitucionalismo abusivo, está a dimensão de manipulação política de um instituto jurídico. O diagnóstico de que uma medida constitucionalmente prevista gerou um distúrbio no sistema constitucional e esteve pautada em elementos que não teriam o condão de gerar uma sanção desta natureza é o que conduz as análises.

Como aduz Pérez-Liñán, ocorreu um declínio das intervenções de caráter militar, de forma que os legisladores ficaram sujeitos a novas pressões de outros atores sociais e

⁵²⁹ BENVINDO, Juliano Zaiden. *Abusive Impeachment? Brazilian Political Turmoil and the Judicialization of Mega-Politics*, Int'l J. Const. L. Blog, Apr. 23, 2016, Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2016/04/abusive-impeachment-brazilian-political-turmoil-and-the-judicialization-of-mega-politics/>. Acesso em 18.jul.2020.

⁵³⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 12-13.

⁵³¹ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 16.

políticos. Imprensa, investigações sobre corrupção, movimentos sociais e outros atores políticos podem gerar o gatilho que inicia processos dessa natureza.⁵³² Os pressupostos estavam todos presentes e permitiram a elasticidade da norma constitucional, apoiada na queda da popularidade da presidenta, na inabilidade de Dilma em contornar a crise política e no fato de que, embora jamais considerada anteriormente como prática de crime de responsabilidade ou falta gravíssima ensejadora de processo extremo, a governante de fato abriu créditos suplementares e realizou subvenções no âmbito do Plano Safra, apoiada na crença de que as interpretações anteriores do Tribunal de Contas da União se manteriam válidas. Violada a confiança legítima, abriu-se o caminho à fissura constitucional.

“A razão da fratura epistemológica entre as análises das costumeiras técnicas de interrupção da democracia e a novidade dos golpes parlamentares consiste em que as condições necessárias ao sucesso da nova empreitada se dissolvem em sua execução.”⁵³³ Na percepção de Wanderley Guilherme dos Santos, a utilização do *impeachment* seria um fim em si mesmo, com o objetivo único da retirada da presidenta eleita, numa configuração do “jogo duro constitucional” como objetivo e não como tática, segundo os critérios colocados por Balkin.⁵³⁴ O entendimento perfilhado nesta pesquisa é de que, ainda que fosse o objetivo central gerar a saída de Dilma, havia mais interesses em jogo, como as reformas realizadas na sequência do processo de *impeachment*, que serão abordadas no item 4.3, dando início a um fenômeno de desconstitucionalização de direitos.

Tom Daly, examinando o cenário jurídico-político brasileiro, afirma, que de forma mais geral, a implicação fundamental da crise do *impeachment* é que ela sugere um desgaste, se não um colapso, de uma vontade de jogar “pelas regras do jogo”, que é essencial para o funcionamento de qualquer sistema democrático.⁵³⁵ Nesta esteira, a perspectiva adotada por Rubens Casara quando conceitua o que chama de “Estado Pós-democrático” é de que, neste modelo, “as ‘regras do jogo’ podem ser alteradas de acordo com os interesses dos detentores do poder econômico ou dos espectadores do espetáculo”.⁵³⁶

⁵³² PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Cambridge Studies in Comparative Politics) (Locais do Kindle 852-854). Edição do Kindle.

⁵³³ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 15.

⁵³⁴ BALKIN, Jack M. Constitutional Hardball and Constitutional Crises, 26 *Quinnipiac Law Review*. 579, 585 (2008).

⁵³⁵ DALY, Tom Gerald. Populism, Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. *14th International Human Rights Researchers' Workshop: 'Democratic Backsliding and Human Rights Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal*, 2-3 January 2019.

⁵³⁶ CASARA, Rubens R.R.. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 220.

Se o *impeachment* pode ser abusado para fins políticos, é difícil ver como a Presidência da República pode funcionar da maneira prevista sob a Constituição de 1988, ou em um estado de “normalidade democrática” em que o procedimento fosse utilizado apenas de forma excepcional e de “boa fé”, na visão de Tom Daly.⁵³⁷

Daí ter se tornado comum a manifestação de forças que operam para a retomada do poder sem o uso de violência explícita, apenas “jogando o jogo” político, com a flexibilização ou alteração das regras no meio da partida e fazendo uso de instituições e institutos já previamente estabelecidos, com ar de naturalidade e de observância de normas constitucionais como forma de subversão de mandatos. O “jogo duro constitucional” é operado por meio de mecanismos institucionais, de instrumentos presentes na legislação, sob véu de legitimidade, mas por razões políticas.

Embora não tenha legitimidade das urnas e opere mudanças bastante distintas do projeto originalmente vencedor nas eleições, a oposição consegue estabelecer uma estabilidade política. Isso porque ela opera uma mutação constitucional capaz de reverter o resultado da escolha democrática, “mas obedece a roteiro especial na proposição de leis e na utilização de rotinas conhecidas para extensa subversão política, econômica e social da ordem destituída.”⁵³⁸

O que se nota, a partir da análise realizada até aqui, é que o conceito de *constitutional hardball* é útil para se explicar o que ocorreu no Brasil em relação ao processo político movido contra Dilma Rousseff no curso de seu segundo mandato. Podendo operar como tática e como objetivo final, o “jogo duro” se configura quando grupos políticos manipulam a ordem constitucional de forma a normalizar ações que tangenciam a inconstitucionalidade, mas que se vestem de uma pretensa normalidade. Essa aplicação tendenciosa de instrumentos constitucionais gera desequilíbrios e, no caso brasileiro, promoveu uma fissura democrática. O *hardball* constitucional é um meio de se operar mutações constitucionais, é instrumento que permite essa alteração de significado. Força-se tanto a norma constitucional em um sentido que a consequência não é outra senão a fissura na ordem constitucional e a posterior quebra dos pressupostos democráticos.

⁵³⁷ DALY, Tom Gerald. Populism, Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. *14th International Human Rights Researchers' Workshop: 'Democratic Backsliding and Human Rights Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal*, 2-3 January 2019.

⁵³⁸ SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 16.

4.2. A mutação constitucional quanto à natureza do instituto do impeachment causada pelo julgamento de Dilma Rousseff

Os institutos constitucionais devem ser dotados de estabilidade. Certo é, como disse Thomas Jefferson, que “nenhuma sociedade pode estabelecer uma Constituição perpétua ou, até mesmo, uma lei perpétua. A terra pertence sempre à atual geração. Portanto, eles podem administrá-la, e o que dela advier, durante o seu usufruto. Eles são senhores também de si mesmos e, conseqüentemente, podem governar-se como quiserem.”⁵³⁹ A Constituição não é um ente engessado, impassível de mudanças. “A vocação de permanência da Constituição exige uma aptidão modificativa.”⁵⁴⁰ No entanto, é imperativo o respeito aos mecanismos de alteração, a proteção ao núcleo central e a garantia de que, mesmo havendo mudanças, a Constituição não deixará de proteger as cidadãs e trazer segurança às relações jurídicas.

Karl Loewenstein destaca que a Constituição ideal seria aquela ordem normativa conformadora do processo político segundo a qual os desenvolvimentos da comunidade, em uma prospecção futura, pudessem ser previstos de maneira que não seriam necessárias mudanças das normas conformadoras. Isso valeria para a ordem política, social, econômica e cultural. No entanto, não é o que ocorre na dinâmica da realidade, que não pode jamais ser captada integralmente por formas fixas, na visão do autor. É a razão pela qual se faz necessário permitir mudanças.⁵⁴¹ A Constituição é dinâmica, se alimenta da realidade política, não sendo possível pensar em um texto que permaneça apartado da realidade.⁵⁴²

O *impeachment* é um desses instrumentos previstos constitucionalmente e, portanto, que segue um rito próprio de definição e alteração. Ele figura, como se pode perceber da análise tecida anteriormente, enquanto uma grande arma do Poder Legislativo em relação à estabilidade e permanência do Poder Executivo, pois na prática este pode, quando conte com apoio suficiente, gerar a substituição presidencial. Nesse sentido, Ronald Dworkin escreveu que o “poder de *impeachment* de um presidente é uma arma nuclear constitucional e deve ser usado apenas nas emergências mais graves. Ele dá aos políticos os meios para quebrar os princípios mais fundamentais de nossa estrutura constitucional, e agora sabemos com que

⁵³⁹ THE FOUNDERS' CONSTITUTION. v. 1. Chicago: The University of Chicago Press, 2000. Disponível em: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html>. Acesso em 16.jul.2020.

⁵⁴⁰ DIAS, Cibele Fernandes. Mutação constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*. Volume 1. Teoria da constituição e direitos fundamentais. pp. 61-79. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁵⁴¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976. p. 164-165.

⁵⁴² HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p. 278.

facilidade esse terrível poder pode ser abusado”.⁵⁴³ Isso ocorre em função da natureza do processo e da carência de amarras jurídicas que dêem conta de estabelecer freios e limites ao processo conduzido contra a presidenta da República.

Em um cenário ideal de aplicação do instituto, sendo percebido enquanto instrumento jurídico-político, haveria a necessidade de configuração do cometimento de uma falta grave por parte da presidenta da República passível de enquadramento no rol taxativo dos crimes de responsabilidade. O que se argumenta neste ponto é que, para além desses requisitos elementares, o que ocorreu no Brasil em relação ao processo de *impeachment*, mais que a utilização de uma “arma nuclear constitucional”, foi uma mutação constitucional que transformou esse processo em algo assemelhado à moção de desconfiança característica dos sistemas parlamentaristas, em que a vontade dos membros do congresso e o apelo popular são suficientes para a retirada da representante democraticamente eleita.

A mutação constitucional é uma forma de alteração informal do sentido constitucional, sem correspondente alteração de texto. Existiriam quatro categorias de mudança informal da constituição na análise de Richard Albert, duas delas ligadas à incorporação de significado, i. para preencher um vazio deixado pelo texto constitucional ou ii. para refinar a aplicação de normas insuficientes, e duas ligadas ao que o autor chama de repúdio informal do sentido textualmente determinado, que ocorre iii. criando um vazio de significado no texto, de forma a desabilitar sentido previsto por determinada norma, ou iv. substituindo este significado como um todo.⁵⁴⁴ O argumento ora traçado é de que o caso do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro operou, dentro dos parâmetros adotados por Albert, como uma mudança constitucional informal por repúdio do sentido original mediante substituição do sentido constitucionalmente substanciado.

As características da mutação constitucional seriam a informalidade (não são efetuadas por meio dos padrões formais de reforma da Constituição), a pluralidade de agentes (podem ser operadas pelo Judiciário, essencialmente, mas também pelo Legislativo e pelo Executivo e pelos membros da sociedade em geral), modificação da norma sem correspondente modificação no texto e, em tese, sujeição aos limites constitucionais. O distanciamento no tempo não é aceito como característica de forma consensual.⁵⁴⁵

⁵⁴³ DWORKIN, Ronald. A Kind of Coup. *The New York Review of Books*, 17.dez.1998. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 01.jul.2020.

⁵⁴⁴ ALBERT, Richard. How Unwritten Constitutional Norms Change Written Constitutions. *Dublin University Law Journal*, 2015, vol. 38(2), 387-417.

⁵⁴⁵ KUBLISCKAS, Wellington Márcio. *Emendas e Mutações Constitucionais: análise dos mecanismos de alteração formal e informal da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 80-82.

A Constituição brasileira admite mudanças de caráter formal, na forma de emendas à Constituição. A forma e o conteúdo dessas propostas de alteração estão dispostas no artigo 60 do texto constitucional, que traz limites, procedimento e as cláusulas pétreas, assim denominadas as hipóteses de inemendabilidade no sistema jurídico nacional. Estas cláusulas determinam restrições no caso de modificações tendentes a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico, a forma federativa de Estado, a separação entre os poderes e os direitos e garantias individuais, entendidos na prática como direitos e garantias fundamentais, de modo a se incluir também os direitos de caráter coletivo nessa disposição. No entanto, o problema central da mudança constitucional está naquela feita de modo informal, denominada mutação constitucional.

Loewenstein aduz que a Constituição não é “idêntica a si mesma”, uma vez que o seu significado aplicável será por vezes distinto do texto, então o texto constitucional difere da Constituição na prática. As “inevitáveis acomodações” à realidade são promovidas por reformas e mutações constitucionais. A reforma tem em conta a modificação do texto, enquanto a mutação é produzida por uma transformação na realidade sem a correspondente modificação do texto constitucional, transformação esta relativa à configuração do poder político, da estrutura social ou do equilíbrio de interesses. O texto constitucional permanece intacto, mas seu significado e aplicação já não são mais os mesmos. Mutações são comuns e acontecem com frequência.⁵⁴⁶

A mutação constitucional está atrelada à ideia de que a Constituição não é uma obra terminada e, portanto, é passível de alterações – nesse caso, alteração da realidade.⁵⁴⁷ Hesse entende a mutação como um fenômeno de alteração do conteúdo da norma em seu interior, não como consequência de fatos externos.⁵⁴⁸ Ela é gerada pelo fato de que as realidades percebidas pelo âmbito normativo sofrerem alterações históricas através de um processo de concretização, sem alteração estrutural. É nesse mesmo sentido que Cármen Lúcia Antunes Rocha entende que as mutações constitucionais “são mudanças que se inserem no sistema normativo fundamental, alterando-o por meio de costumes constitucionais, de interpretação

⁵⁴⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976. p. 164-165.

⁵⁴⁷ DIAS, Cibele Fernandes. Mutações constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*. Volume 1. Teoria da constituição e direitos fundamentais. pp. 61-79. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁵⁴⁸ HESSE, Konrad. *Escritos de derecho constitucional: selección*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. p. 94.

constitucional judicial ou mesmo legislativa ou administrativa, dentre outros meios”, sendo processos permanentes e informais.⁵⁴⁹

Richard Albert comenta também a possibilidade de mudanças informais em constituições escritas, o que ocorre quando o significado aplicável, o *enforceable meaning*, da Constituição muda sem alterações no texto. O poder das Cortes no *judicial review*, por exemplo, por vezes torna obrigatória determinada interpretação da norma constitucional que se aproxima, no sentido de que torna exigível, das consequências de uma emenda constitucional. Em outros termos, a mudança informal de sentido opera na realidade, gerando efeitos, como se fosse uma alteração formal. A forma de alteração pode diferir, mas seus efeitos são, para Albert, “amplamente indistinguíveis”.⁵⁵⁰

Jellinek via a mutação como uma modificação que deixa o texto imune, não afetado formalmente, porque os fatos geradores dessa alteração estariam desacompanhados de uma intenção ou consciência nesse sentido – ao contrário das reformas, que teriam o elemento intencional presente.⁵⁵¹ Assim, a mutação se apresentaria enquanto um fato da realidade, que muda o sentido da norma de forma não intencional e para além do texto, enquanto a reforma constitucional é dotada de vontade de mudança, segundo esta perspectiva.

No entanto, esta definição de Jellinek desconsidera que as mutações constitucionais podem ser intencionais – como ocorre diuturnamente nas atividades do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do que ocorreu com questões como a união civil homoafetiva, as mudanças de entendimento acerca da presunção de inocência, a criminalização da homofobia por analogia.

Anna Cândida da Cunha Ferraz alerta que mesmo as constituições rígidas “não conseguem impedir que, junto a elas ou entre elas, se desenvolva um direito constitucional não escrito, criado a partir dos chamados processos informais de mudança da constituição, genericamente rotulados de mutações constitucionais”.⁵⁵² Como leciona Uadi Lamêgo Bulos, há um caráter dinâmico das Constituições, que assumem significados novos através do tempo, com uma temporalidade adequada à renovação, à busca por novas soluções aos problemas, nem sempre através de reformas constitucionais em sentido estrito, mas é “inegável que ao lado desse dinamismo do ordenamento alia-se a estabilidade das suas normas, mormente as

⁵⁴⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, a. 30, n. 120, pp. 159-185, out-dez, 1993.

⁵⁵⁰ ALBERT, Richard. How Unwritten Constitutional Norms Change Written Constitutions. *Dublin University Law Journal*, 2015, vol. 38(2), 387-417.

⁵⁵¹ JELLINEK, George. *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. p. 7.

⁵⁵² FERRAZ, Anna Cândida Cunha da. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, a. 2, n. 5, out-dez, 1993.

constitucionais, por consubstanciarem a estrutura basilar do Estado”. O autor entende, portanto, que é o direito constitucional positivo que vai traçar a ponte entre a dinamicidade da mudança e a necessidade da estabilidade da Constituição.⁵⁵³

Luís Roberto Barroso considera que a alteração do significado de uma norma constitucional sem a necessária observância do mecanismo constitucionalmente previsto para as emendas sem a consequente modificação do texto é o que se chama mutação constitucional. “Esse novo sentido ou alcance do mandamento constitucional pode decorrer de uma mudança na realidade fática ou de uma nova percepção do Direito, uma releitura do que deve ser considerado ético ou justo”, nas palavras do autor.⁵⁵⁴ Note-se que Barroso, que é entusiasta de mutações constitucionais que venham a “aperfeiçoar” o texto e aumentar direitos fundamentais – na visão do autor – entende possível alteração constitucional informal a partir de critérios de “justiça”, para além da ordem constitucional posta, premissa à qual esta pesquisa não se filia.

Barroso entende ainda que o poder constituinte se manifestaria em três vias, o originário, que dá início à Constituição, o derivado, que permite reformas, e o difuso, “cuja titularidade remanesce no povo, mas que acaba sendo exercido por via representativa pelos órgãos do poder constituído, em sintonia com as demandas e sentimentos sociais, assim como em casos de necessidade de afirmação de direitos fundamentais”.⁵⁵⁵ O conceito de poder constituinte difuso abordado por Barroso é o de Georges Burdeau, cuja perspectiva leva em consideração a ideia de que a força do poder constituinte nunca acaba e não está limitada às modalidades juridicamente organizadas para o seu exercício. A consagração do poder constituinte difuso, segundo Burdeau, seria necessária, porque “se não fosse por ele, a Constituição oficial e visível não teria outro conhecimento que aquele dos registros de arquivo”.⁵⁵⁶ Cármen Lúcia Antunes Rocha identifica este “poder constituinte informal”, difuso, enquanto espécie de manifestação que “brota na sociedade e se realiza no Estado pelo movimento político de depuração social”.⁵⁵⁷

⁵⁵³ BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. p. 25-43.

⁵⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 148-149.

⁵⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 150.

⁵⁵⁶ BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. t. III. 10. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, p. 246-247.

⁵⁵⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, a. 30, n. 120, pp. 159-185, out-dez, 1993.

Entende-se, a partir da identificação da mutação constitucional na realidade, que “a Constituição não está desvinculada da realidade histórica concreta do seu tempo. Todavia, ela não está condicionada, simplesmente, por essa realidade.”⁵⁵⁸ Na visão de Hesse, não seria possível enquadrar situações que extrapolem esses limites na noção de mutação. Eles seriam expressões de quebra ou de anulação da Constituição, que se manifestam enquanto usurpação ou revolução, não podendo ser contidos pela lógica da mutação.⁵⁵⁹ “Assim, denomina-se mutação constitucional, o processo informal de mudança da Constituição, por meio do qual são atribuídos novos sentidos, conteúdos até então não ressaltados à letra da Lex Legum, quer através da interpretação, em suas diversas modalidades e métodos, quer por intermédio da construção (*construction*), bem como dos usos e costumes constitucionais.”⁵⁶⁰

Na percepção de Richard Albert, as constituições nunca estão totalmente escritas, nem em um único local, nem em sua totalidade. As convenções constitucionais, ou costumes constitucionais, podem preencher espaços deixados pelo texto e, também, alterar normas escritas. Nas democracias constitucionais, as convenções criariam normas que obrigariam os atores políticos a agir de uma forma distinta da normatizada no texto constitucional. A resposta está para além do texto, nesse caso.⁵⁶¹

As lições de Bulos informam que “podem ocasionar mutações constitucionais: a interpretação, a construção judicial, os usos e costumes, as complementações legislativas, as práticas governamentais, legislativas e judiciárias, e até mesmo a influência dos grupos de pressão”.⁵⁶² A inconstitucionalidade da mutação gera um problema no sistema jurídico, uma aplicação diversa daquela para a qual o instrumento normativo fora previsto. “A inconstitucionalidade, tendencialmente, deverá resolver-se, seja por superação, seja por sua conversão em Direito vigente”, afirma Barroso.⁵⁶³

As constituições se apresentam como estruturas dinâmicas e, nessa medida, podem – e devem – sofrer alterações com o tempo. No entanto, enquanto normas jurídicas fundamentais, estabelecem para si os procedimentos pelos quais essas alterações podem ser

⁵⁵⁸ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1991.

⁵⁵⁹ HESSE, Konrad. *Escritos de derecho constitucional: selección*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. p. 111-112.

⁵⁶⁰ BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. p. 25-43.

⁵⁶¹ ALBERT, Richard. How Unwritten Constitutional Norms Change Written Constitutions. *Dublin University Law Journal*, 2015, vol. 38(2), 387-417.

⁵⁶² FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. São Paulo: Max limonad, 1986. p. 12.

⁵⁶³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 151.

efetuadas na realidade concreta. Há que se ter em consideração que não bastaria o desejo dos titulares do poder constituinte ou dos representantes responsáveis pelo poder constituído de reforma constitucional para que uma alteração pudesse ser levada adiante. É indispensável que as alterações se submetam a procedimento compatível com o que a Constituição prevê – no caso brasileiro, com o que preceitua o artigo 60 do texto constitucional, mediante observância de critérios de legitimidade de proposição, quórum de votação, respeito às cláusulas de inemendabilidade, além de limitações circunstanciais.

A imposição de limites à mutação constitucional é uma tarefa complexa. Os processos formais de mudança da Constituição implicam, necessariamente, na atuação de diversos órgãos e sujeitos para a concretização da mudança, sendo esta passível de revisão por meio de colegiados capazes de identificar e barrar inconstitucionalidades – a Comissão de Constituição e Justiça das Casas Legislativas, as comissões temáticas, o plenário e mesmo o Supremo Tribunal Federal, quando demandado através do controle de constitucionalidade. Com as mutações, como se trata de mudança interpretativa com a permanência do texto intocado, há a dificuldade inicial de se amarrar o intérprete ao conteúdo da norma e, igualmente, de se alterar o entendimento no futuro.

Há um evidente problema relativo aos limites dessas alterações, que não encontram amarras no campo jurídico.⁵⁶⁴ “Uma ilimitada mutação é incompatível com o princípio da supremacia constitucional e permite a incorporação de todo tipo de alteração sob o manto da licitude.” As mutações seriam possíveis, num cenário ideal, quando não vulnerassem a sua literalidade do texto constitucional ou não entrassem em contradição direta com o sentido e a finalidade do texto normativo.⁵⁶⁵ Seria possível adequar o texto às condições político-sociais, sempre em transformação, sem impactar a unidade constitucional ou gerar inconstitucionalidades. Esse cenário, no entanto, é apenas teórico, uma vez que “a prática constitucional revela constantemente que nem sempre as limitações impostas são observadas, e que as mudanças constitucionais escapam, muitas vezes, a qualquer controle”.⁵⁶⁶

As mutações não apresentam limites de ordem jurídica. “Afinal, a força normativa da realidade contrária à Constituição é uma questão extrajurídica, colocada do lado de fora do direito constitucional, explicada politicamente e não juridicamente. Não há uma resposta

⁵⁶⁴ HESSE, Konrad. *Escritos de derecho constitucional: selección*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. p. 101.

⁵⁶⁵ DIAS, Cibele Fernandes. Mutação constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*. Volume 1. Teoria da constituição e direitos fundamentais. pp. 61-79. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁵⁶⁶ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. 2. ed. Osasco: EdIFIEO, 2015. p. 243.

jurídica à rebeldia dos fatos.”⁵⁶⁷ A ausência de controles se dá em razão de uma pluralidade de fatores, dentre eles “os processos de mudança são incontroláveis pela natureza da matéria que versam ou pelo modo em que ocorrem; os controles são ineficazes, não os atingindo em plenitude; ou predominam, sobre eles, forças extraconstitucionais, forças políticas, pressões de grupos sociais, etc., de tal sorte que a mudança inconstitucional se impõe e gera efeitos na vida constitucional do Estado.”⁵⁶⁸

Processos inconstitucionais de mutação da Constituição assumem, segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz, diferentes graus de ofensa à ordem constitucional, de forma que: “a) podem contrariar parcialmente a Constituição afetando-a apenas num caso concreto, sem que o texto constitucional seja alterado ou revogado; b) podem ab-rogar ou derogar determinada norma constitucional; c) podem suspender, temporariamente, a eficácia das normas constitucionais; d) podem produzir rupturas no ordenamento constitucional; e) podem provocar mudança total da Constituição.” Mutações podem ser realizadas por leis, atos administrativos e políticos, interpretação judicial, costumes e práticas constitucionais e mesmo através de golpes de Estado, na visão da autora.⁵⁶⁹

Uadi Lamêgo Bulos reflete que “se as Constituições, para serem socialmente eficazes, observadas e cumpridas na prática, devem corresponder, ao menos em sua essência, a esses fatores reais do poder – os quais sempre variam, evoluem, modificam-se através das transformações e do progresso – é evidente que os textos supremos devem seguir o ritmo das mudanças sociais”.⁵⁷⁰ Isso não pode servir, por outro lado, como uma “carta em branco” para adaptação de institutos constitucionalmente previstos pela vontade de maiorias eventuais, pois seria uma violação da própria ideia de constitucionalismo enquanto controle do poder. É o caso do *impeachment*, que não foi previsto constitucionalmente como voto de desconfiança, mas foi usado nesta modalidade.

A mutabilidade (no sentido de que sejam passíveis de alterações e adaptações frente à realidade social) das constituições é elemento indispensável para que se projetem através do tempo, para que não se tornem obsoletas e percam completamente a força normativa. A utilização casuística de um instituto constitucionalmente previsto como forma de

⁵⁶⁷ DIAS, Cibele Fernandes. Mutação constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*. Volume 1. Teoria da constituição e direitos fundamentais. pp. 61-79. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁵⁶⁸ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. 2. ed. Osasco: EdiFIEO, 2015. p. 243.

⁵⁶⁹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. 2. ed. Osasco: EdiFIEO, 2015. p. 245-246.

⁵⁷⁰ BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. p. 25-43.

responsabilização de governantes enquanto mecanismo para que um poder tenha capacidade de vetar a ação e a permanência de representante eleito em outro poder, tem-se um desequilíbrio na noção de freios e contrapesos e na não interferência dos poderes entre si.

Assim, a mutação que coloca o *impeachment* enquanto instrumento político para fins de apuração da governabilidade, do “contexto” político como um todo, do “conjunto da obra”, ignorando a obediência aos princípios basilares da legalidade, da confiança legítima e da segurança jurídica, ainda que com apoio popular e institucional, consiste em uma mutação constitucional inconstitucional, operada pelo Congresso Nacional com participação direta do Supremo Tribunal Federal. Mudar a natureza jurídica de um instituto jurídico previsto constitucionalmente é alterar o sentido da própria Constituição. Isso porque, embora não houvesse consenso acerca da natureza jurídica do *impeachment* (visto como jurídico-político por parcela da doutrina e como instrumento do aparato sancionador do Estado por outra parcela), havia acordo sobre não se tratar de instituto destinado à quebra da confiança do parlamento na Presidência da República.

Necessário observar, portanto, que as mutações constitucionais inconstitucionais são violações à Constituição e estão, na percepção de Uadi Lamêgo Bulos, afastadas da possibilidade de controle de constitucionalidade.⁵⁷¹ Ferraz alerta que há uma proliferação de mutações inconstitucionais, porquanto é ineficaz o controle de constitucionalidade ou porque este não dá conta de alcançar as práticas dos poderes constituídos, além de que, pela própria natureza do processo, ele se subtrai sem conseguir sancionar os poderes que atuam para além do texto constitucional. “O único tipo de controle que poderá incidir sobre tais mutações é o controle constitucional não organizado, isto é, o acionado por grupos de pressão, pela opinião pública, pelos partidos políticos, etc.”, na perspectiva da autora.⁵⁷²

Observe-se que a produção constituinte brasileira tomou como opção a permissão de alterações constitucionais apenas mediante processos, solenidades e procedimentos específicos, definidos pelo próprio texto constitucional, inclusive prevendo oportunidades em que essas alterações são vedadas, seja em função de momentos de efervescência política, seja em função de conteúdo material atentatório à permanência do conteúdo constitucional. Os procedimentos previstos são mais dificultosos que os de alteração legislativa por uma escolha constituinte, não por acaso. Assim, compreende-se a importância de conceitos como rigidez e flexibilidade e a sua adoção por textos constitucionais como o brasileiro, com importante

⁵⁷¹ BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. p. 25-43.

⁵⁷² FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. 2. ed. Osasco: EdiFIEO, 2015. p. 213-214.

papel. “Servem para demarcar o âmbito de exercício do Poder Legislativo, evitam mudanças desnecessárias, previnem alterações facilitadas e reviravoltas inusitadas, colocando em destaque matérias primordiais para o imperioso equilíbrio da sociedade.”⁵⁷³

O objetivo desse tipo de amarra imposta pelo poder constituinte aos poderes constituídos não é outro senão gerar um freio em relação a possíveis mudanças desencadeadas por paixões ou simplesmente por ansiedade, eios de quem exerça a figura de representante do povo que não seja condizente com os ideais constitucionalmente estabelecidos. Note-se que “o fenômeno da mutação constitucional independe da rigidez do Texto Magno. Tanto as cartas rígidas como as flexíveis estão sujeitas ao influxo de novos sentidos, novos significados, que, embora não mudem a letra dos preceptivos supremos do Estado, conferem-lhes conteúdos ainda não contemplados, quer através da interpretação e da construção judicial, quer por meio dos usos e dos costumes constitucionais.”⁵⁷⁴

Mais que isso. Alterações constitucionais dessa natureza – a transformação do *impeachment* em processo assumidamente político, em voto de desconfiança, com o objetivo de substituição da presidenta eleita por seu vice – não poderiam ser feitas no curso do processo político. A mutação se escancara nas consequências do processo para a presidenta: o afastamento do cargo (consequência da falta de confiança) se deu, mas sem a sanção de inabilitação para o exercício de função pública (sanção constitucional para o crime de responsabilidade). Isso se verificou no caso brasileiro, para além do retrato do *impeachment* como instrumento de quebra da confiança.

Isso se verifica especialmente na aplicação da sanção à presidenta da República impedida: o Senado não aplicou a inelegibilidade de oito anos decorrente da condenação, norma estabelecida pela Constituição em seu artigo 52. O dispositivo estabelece como consequência da perda do cargo a inabilitação por oito anos para exercício de função pública, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, não havendo margem para ponderação, por ser regra constitucional. a retirada do poder diria respeito então à desconfiança.

A retirada de Dilma Rousseff do cargo diz respeito à desconfiança do Congresso Nacional em relação à presidenta. A ausência de inabilitação para pargos públicos por oito anos torna evidente a ausência de crime de responsabilidade. Essa divisão da votação do *impeachment* comprova a tese de mutação constitucional em relação ao instituto, que passa à

⁵⁷³ BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. p. 25-43.

⁵⁷⁴ BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. p. 25-43.

condição de voto de desconfiança, um poder de veto do parlamento em face do Poder Executivo.

Mesmo eventuais mutações constitucionais, indesejáveis do ponto de vista da segurança jurídica (uma vez que o texto se mantém o mesmo e o sentido é alterado para além do procedimento adequado), devem ser realizadas de modo impessoal e imparcial, algo que não foi observado no decurso do processo analisado nesta pesquisa. Pérez-Liñán examina este fenômeno, afirmando que “uma crise política atinge o regime quando os atores políticos consideram o conflito entre ramos como uma indicação da fraqueza das instituições existentes, desconsideram as ‘regras do jogo’ e recorrem à política pretoriana”.⁵⁷⁵

As mutações constitucionais, posto que extrapolam requisitos procedimentais, têm na extrajuridicidade um grande problema, pois são fruto da realidade fática.⁵⁷⁶ Talvez sejam a expressão mais pura daquilo que Lassalle considera os “fatores reais de poder”⁵⁷⁷ e pudessem mesmo figurar como substrato de uma constituição real, inserida nas relações de poder (jurídico, político, econômico, comunicativo, etc.) de uma comunidade política. No entanto, se o constitucionalismo é o controle do poder do soberano, objetivando limitar o arbítrio, e a garantia de que a ordem constitucional se mantém mesmo em momentos de efervescentes paixões políticas, essas alterações informais não podem prevalecer, sob pena de se colocar em risco o ordenamento como um todo.

No caso da mutação relativa ao *impeachment* no Brasil, seguramente expressou os fatores reais de poder do momento, com a quebra da confiança legítima e a sucessão presidencial a despeito dos critérios formais que deveriam ter sido observados. A normatividade pouco fez para segurar os arbítrios daqueles que desejavam a retirada de Dilma Rousseff do cargo, não servindo nem mesmo como critério de constrangimento. O processo como um todo logrou escancarar a carência de força normativa da Constituição quando não seja do interesse dos poderes constituídos, uma fissura decorrente de fragilidades em se estabelecer critérios de controle efetivo do descumprimento do texto constitucional.

Uadi Lamêgo Bulos compreende que “é impossível se estipular critérios exatos para o delineamento dos limites da mutação constitucional. Isto porque uma Constituição é um organismo vivo, em cujo esteio encontramos a autoconsciência de um povo, assentado em uma base territorial definida, e submetido a um governo soberano, numa determinada época

⁵⁷⁵ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Cambridge Studies in Comparative Politics) (Locais do Kindle 672-673). Edição do Kindle.

⁵⁷⁶ HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2.ed. Tradução Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 81 - 104.

⁵⁷⁷ LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição?* São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 2000 [1862].

histórica, sujeita a fatores sociais cambiantes”.⁵⁷⁸ Os limites da mutação estariam na noção de juridicidade constitucional, limitadas pelo próprio texto da Constituição.

Compreende-se, portanto, tal como leciona Jorge Miranda, que a existência de limites às alterações da Constituição se justifica como forma de garantia de intangibilidade de determinados princípios, uma vez que é essa justamente a função de existência de um poder de reforma, qual seja, a defesa da Constituição e garantia da sua identidade e continuidade através do tempo.⁵⁷⁹ Se tudo pode ser mudado, significa que a Constituição não tem “núcleo”, não tem cláusulas de inemendabilidade, partes imutáveis.

No que diz respeito, ainda em relação ao procedimento de alteração constitucional, ao núcleo duro da Constituição, é imprescindível observar que o artigo 60 estabelece em seu parágrafo 4º que a separação dos poderes é uma cláusula pétrea, impossível de ser retirada da ordem constitucional. Argumenta-se, portanto, que a mutação constitucional inconstitucional operada pelo Congresso Nacional ao transformar o *impeachment* em voto de desconfiança implica no estabelecimento de um poder de veto de um dos poderes constituídos sobre outro a partir de procedimento não previsto constitucionalmente – inclusive, ao se considerar que o sistema parlamentarista de governo foi rejeitado no plebiscito de 1993, compreende-se que é impossível uma alteração dessa natureza ser executada dentro dos parâmetros constitucionais do ordenamento jurídico brasileiro. A moção de desconfiança não se enquadra como modalidade constitucionalmente prevista e o sistema de governo em que seria possível medida dessa natureza foi rejeitado pelo povo, titular da soberania.

Assim, na medida em que há uma utilização de mecanismo de alteração constitucional informal, para além das mudanças que a própria Constituição autoriza e dos padrões celebrados por ela, pode-se entender que há um dismantelamento da democracia operado de dentro para fora, a partir da utilização dos próprios poderes constituídos como forma de gerar uma quebra com o princípio republicano e com as expectativas de manutenção do constitucionalismo. Na medida em que a Constituição não coloca o *impeachment* no mesmo patamar de uma moção de desconfiança, fazê-lo se tornar um instrumento dessa natureza significa subverter princípios constitucionais a partir de uma fórmula constitucionalmente prevista para outra função. Ocorre, com isso, o que aqui se denomina desnaturação constitucional, com deturpação de um instituto constitucional para uma finalidade política, colocando em risco o Estado de Direito.

⁵⁷⁸ BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. p. 25-43.

⁵⁷⁹ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 411 e p. 414.

É possível, admitindo-se a lógica da natureza jurídico-política do *impeachment*, que o Chefe do Poder Executivo cometa atos passíveis de abertura de processo e não venha a sofrer de processo dessa natureza, em razão de juízo de conveniência e oportunidade por parte do Congresso Nacional. No entanto, o inverso não poderia ser admitido. Considerando-se o *impeachment* um instrumento de natureza jurídico-política, seria inconstitucional o impedimento de uma presidenta da República sem a configuração jurídica de um crime de responsabilidade. Nessa hipótese, haveria justamente a configuração de moção de desconfiança, não de procedimento jurídico com análise política.

Katya Kozicki e Vera Karam de Chueiri, em similar sentido, examinam que o *impeachment* é justificável quando os atos político-administrativos imputados à presidência são de fato configuráveis na realidade política do país, ainda que não seja um processo desejável em se tratando da legitimidade da eleição dessa representante. No entanto, quando a presidenta eleita é afastada por um juízo jurídico-político sem o cometimento de atos político-administrativos gravíssimos, o *impeachment* não é apenas menos desejável, mas incabível.⁵⁸⁰ Ao se admitir essa hipótese de processamento apenas por questões políticas, é gerado um impacto direto no sistema constitucional, uma mutação constitucional inconstitucional, promovendo a desnaturação da Constituição e a interferência indevida de um dos poderes sobre o outro.

Um cenário tal qual o descrito acima seria inconstitucional pela violação do princípio da legalidade estrita, seja considerado o “crime” de responsabilidade de natureza penal⁵⁸¹ ou administrativa⁵⁸² fosse o *impeachment* de fato de natureza jurídica e política,

⁵⁸⁰ KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

⁵⁸¹

⁵⁸² Sobre o tema, Emilio Peluso Neder Meyer e Thomas Bustamante trataram das razões pelas quais Jair Bolsonaro deveria sofrer processo de impeachment, destacando especialmente a participação do presidente nas manifestações contra o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal, incluindo falas com referências à “intervenção militar constitucional”, mito criado pela extrema-direita brasileira sobre o envolvimento das Forças Armadas na resolução de questões envolvendo o desequilíbrio entre os poderes a partir de uma falsa interpretação do art. 142 da Constituição. Os autores destacam que “Jair Bolsonaro, desde o início de seu mandato, tem continuamente cometido ofensas que violam a necessária ‘dignidade, honra e decoro’ da presidência (art. 9º, 7, da Lei 1.079/1950). Ele (i) repetidamente atacou a imprensa usando os métodos mais sujos, (ii) humilhou as vítimas da ditadura militar - incluindo o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, (iii) criticou abertamente a comunidade científica e acadêmica, incluindo universidades públicas federais, e (iv) favoreceu os meios de comunicação que simpatizavam com ele. Na verdade, esses são apenas exemplos de uma longa lista de incursões contra o Estado de Direito.” (tradução livre). Seguem, ainda, com a análise de que os ataques ao Supremo Tribunal Federal são ainda mais graves, uma vez que importam em subversão à ordem política, incitação à desobediência militar e tentativa de provocar animosidade entre as forças armadas e autoridades civis. Reconhecem os autores, por fim, que Bolsonaro tem ainda apoio popular, algo que faltava a Dilma, razão pela qual não há interesse político, por ora, para gerar um processo de impeachment contra o

simultaneamente, uma vez que deveria ser observado o suporte jurídico das condutas e das normas prévias, genéricas, abstratas e não-casuísticas que previssessem os atos dos mandatários do Poder Executivo. Do contrário, o processo assume natureza apenas política, sem a necessidade de observância desses requisitos formais – ainda que o procedimento para as votações e o rito processual venham a obedecer à legislação vigente.

Passa, então, a operar como trunfo do parlamento contra a presidentia, para além das competências previstas na Constituição, em clara violação do conteúdo constitucional e da separação dos poderes. A mutação constitucional observada é a evidência de que o processo de *impeachment* deixa de ser político-jurídico e assume o papel de processo político de análise da governabilidade, na medida em que o extenso rol de crimes de responsabilidade comporta uma amplíssima gama de condutas, ou seja, enquadradas juridicamente na forma prevista, se tornam gatilhos à retirada presidencial de governantes indesejáveis, supostamente apoiado por uma “voz das ruas”, um sentimento social que fundamentaria esta mudança. Há um esvaziamento do conteúdo constitucionalmente estabelecido ao instituto, que passa a operar como um voto de desconfiança ancorado no apoio popular. “Se, por meio da mutação, for possível livremente deformar a Constituição, sem nenhuma pretensão de conformidade ou constitucionalidade, já não haverá mais um sistema jurídico de Constituição rígida e dotada de supremacia.”⁵⁸³

Lênio Streck alerta que, em países como o Brasil, “uma visão de uma ‘realidade social’ que vem para substituir a Constituição e sua força normativa é uma temeridade. Porque, quando a voz das ruas vale mais que a Carta Maior, viramos uma espécie de democracia plebiscitária.”⁵⁸⁴ Streck se refere à interpretação do Judiciário, mas o mesmo vale à flexibilização de normas constitucionais sem o devido procedimento de alteração do texto com o objetivo de atender “a voz das ruas”: o constitucionalismo é justamente o freio às paixões desse tipo, um remédio contra maiorias.

Deve-se considerar, nesse contexto, que “a oposição entre autoritarismo e democracia se define pela existência ou pela ausência de um ator político capaz de vetar decisões contrárias a seus interesses”, segundo a leitura que Luís Felipe Miguel faz de Adam

presidente, por mais que não falte suporte jurídico para tanto. O elemento político não está presente. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/why-bolsonaro-needs-to-be-impeached/>. Publicado em 18.mar.2020. Acesso em 02.jul.2020.

⁵⁸³ DIAS, Cibele Fernandes. Mutação constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*. Volume 1. Teoria da constituição e direitos fundamentais. pp. 61-79. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁵⁸⁴ STRECK, Lenio Luiz. Se Supremo deve obedecer à voz das ruas, qual é o valor da Constituição?. *Conjur*. Publicado em 28.abr.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-28/observatorio-constitucional-stf-obedecer-voz-ruas-qual-valor-constituicao>. Acesso em 19.jul.2020.

Przeworski.⁵⁸⁵ A análise ora realizada leva a crer que o Congresso Nacional se colocou como um agente de veto da presidência. Promoveu uma inovação na utilização do *impeachment*, que é uma forma legítima de responsabilização da presidência, de maneira meramente política, o que é incompatível com a noção de constitucionalismo e mesmo com uma ideia de mutação constitucional que possa ser aceita pelo sistema.

Assim, o entendimento firmado neste ponto é de que, se o *impeachment* foi previsto na Constituição enquanto instrumento do aparato sancionador do Estado, não poderia em nenhuma hipótese ter sido tratado com mero simulacro de legalidade e com despreço pelo devido processo legal, especialmente pela segurança jurídica. Nesse caso, o processo teria sido marcado por inconstitucionalidades evidentes, na medida em que há questões relativas ao processamento, ao conjunto probatório, à retroatividade da interpretação mais danosa, aos votos que fogem à denúncia, à inclusão de elementos externos ao processo como razões de decidir, à inexistência de tipo específico preventivo as condutas praticadas no rol de crimes de responsabilidade, dentre outros retratados anteriormente. Neste caso, a mutação inconstitucional é evidente.

Isso ocorre na medida em que uma ferramenta responsável pela aplicação do direito, garantindo a observância do princípio da legalidade, da segurança, da confiança legítima e da própria supremacia constitucional, se torna forma de usurpação do poder e de mera análise de governabilidade e confiança do parlamento na presidência. Há, se o *impeachment* é entendido enquanto instrumento sancionatório, um desvirtuamento completo da sua utilidade, passando a interferir diretamente na separação de poderes, uma cláusula pétrea do ordenamento brasileiro. Nessa hipótese, a mutação inconstitucional é, além de evidente, bastante extrema. Seguindo os critérios retratados anteriormente de definição das alterações informais da Constituição segundo Richard Albert, há repúdio informal do sentido textualmente determinado, substituindo o significado estabelecido como um todo.⁵⁸⁶ Passa de processo de responsabilização, juridicamente concebido, a voto de desconfiança, de caráter político.

Por outro lado, caso se considere o *impeachment* no sentido “brossardiano”, como instrumento político-jurídico, previsto no ordenamento como forma de se responsabilizar a presidenta por atos inerentes à função a partir de um juízo de conveniência e oportunidade, igualmente se faz necessário observar que ocorre uma mutação. Pode-se argumentar, o que se admite pelo desenvolvimento do argumento apenas, que esta mutação não seria

⁵⁸⁵ MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 12-13.

⁵⁸⁶ ALBERT, Richard. How Unwritten Constitutional Norms Change Written Constitutions. *Dublin University Law Journal*, 2015, vol. 38(2), 387-417.

inconstitucional, mas uma forma de se aperfeiçoar o entendimento acerca do instituto. Assim, seria uma mutação de incorporação de significado, para refinar a aplicação de normas insuficientes ou genéricas.⁵⁸⁷ No entanto, esta não é a natureza da norma constitucional.

Se um processo tem natureza jurídico-política, é imprescindível que o elemento jurídico seja plenamente observado e não sirva apenas como simulacro de legalidade, como pilar de disfarce da vontade política a partir de uma utilização abusiva de institutos previstos no ordenamento a partir de desvio de finalidade. Portanto, compreende-se que a mutação inconstitucional é perceptível qualquer que seja a interpretação acerca da natureza jurídica do *impeachment*, uma vez que se subverte um instrumento que necessita de base jurídica, transformando-o em voto de desconfiança política, incompatível com a norma constitucional e com a separação de poderes, cláusula pétrea do ordenamento jurídico pátrio.

Aníbal Pérez-Liñán entende que este processo é comum em outros pontos da América Latina, de modo que, quando as elites políticas não conseguem vencer nas urnas ou invocar intervenções, elas se forçam a encontrar mecanismos constitucionais para a solução das disputas. O *impeachment* presidencial emergiu, nesse contexto, como um instrumento poderoso de remoção dos indesejáveis sem destruir completamente a ordem constitucional.⁵⁸⁸ A utilização de um instrumento constitucionalmente previsto como forma de oposição política não se restringe ao Brasil, segundo análise feita pelo autor.

A mutação é percebida, em uma lógica de integração, como forma de adaptação do texto à realidade, como método de preservação constitucional. Seria um mecanismo de autoconservação da Constituição, pois permitiria que as normas constitucionais regulassem as transformações políticas.⁵⁸⁹ Entretanto, o que ocorreu com o Brasil foi, como se pode observar, o contrário da dimensão de autoconservação da Constituição por meio da mutação. Transformar o *impeachment* em voto de desconfiança do parlamento em relação à Presidência da República permitiu outras alterações substanciais no conteúdo constitucional, uma consequência que, a curto prazo, pode ter promovido a conservação constitucional em face da crise política, mas que a médio prazo invocou justamente uma desnaturação da Constituição como um todo, como se verá a seguir, com as reformas constitucionais produzidas dali em diante.

⁵⁸⁷ ALBERT, Richard. How Unwritten Constitutional Norms Change Written Constitutions. *Dublin University Law Journal*, 2015, vol. 38(2), 387-417.

⁵⁸⁸ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Cambridge Studies in Comparative Politics) (Locais do Kindle 113-114). Edição do Kindle.

⁵⁸⁹ DIAS, Cibele Fernandes. Mutações constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*. Volume 1. Teoria da constituição e direitos fundamentais. pp. 61-79. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

4.3. *O impacto do Congresso Nacional nos direitos fundamentais sociais pós-2016: o processo de desconstitucionalização de direitos sociais e a desnaturação constitucional*

Como evidenciado anteriormente, crise é um conceito polissêmico que perdeu parte de seu sentido, na medida em que se tornou algo corriqueiro, cotidiano na vida política brasileira, afastando o caráter de excepcionalidade que deveria configurar o termo. Entretanto, Cristiano Paixão destaca que a crise constitucional percebida no Brasil desde o *impeachment* de Dilma Rousseff tem uma característica intrínseca que distingue de momentos anteriores, qual seja, ser uma “crise desconstituente”.⁵⁹⁰ É essa análise sobre a qual a pesquisa se debruça a partir daqui.

Esse processo de desconstitucionalização de direitos está inserido em uma lógica neoliberal que avança de forma ostensiva contra o que vê como proteções demasiadas do Estado, buscando reduzir seu papel garantidor, simplificar a máquina estatal, cortar gastos. “No Brasil, a ofensiva se materializou com a pressão para adotar um ajuste fiscal de caráter ortodoxo e pela realização de contrarreformas destinadas a retirar direitos trabalhistas e eliminar políticas sociais. Essa agenda está sintetizada no documento Ponte para o futuro, apresentado pelo PMDB de Temer, quando esse ainda não havia rompido sua relação com Dilma.”⁵⁹¹

Segundo a análise teórica formulada por Yascha Mounk, a morte das democracias é um processo gradual e segue alguns fluxos de retirada de direitos, especialmente direitos de liberdade, com a quebra dos pressupostos básicos de competitividade e eleições livres, de aceitação do resultado eleitoral, entre outros. Haveria a possibilidade de existência de democracias iliberais, em que há escolha de representantes pela população em eleições periódicas, mas ocorre a limitação de direitos fundamentais; por outro lado, há também a possibilidade de liberalismo antidemocrático, quando não se escolhe representantes, mas está presente a garantia de direitos. Estas duas configurações seriam intermediárias entre o ideal de democracia liberal e a indesejável ditadura, na análise do autor.⁵⁹²

A democracia liberal não se configura enquanto uma entidade una e indivisível. “Formada pelos conceitos ‘democracia’ e ‘liberalismo’, refletem um sistema dual que provou

⁵⁹⁰ PAIXÃO, Cristiano. 2018. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. Jota, 3 maio. Disponível em: <http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988-03052018>. Acesso em: 01.jul.2020.

⁵⁹¹ PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, 2017. pp. 603-621.

⁵⁹² MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

não ser estável, mesmo com a plena funcionalidade de ambos. Quando um deles para de exercer seus reflexos, rapidamente o outro também deixa de funcionar.” É por conta dessa independência entre os elementos que podemos ter tanto uma *democracia sem direitos*, quanto *direitos sem democracia*.⁵⁹³

Tom Daly argumenta que é necessário compreender a existência de um novo modo dominante pelo qual a democracia liberal é ameaçada, distinto da ideia de “morte rápida” imposta por meio de golpe de Estado, revolução ou invasão estrangeira. As democracias de hoje sofrem, na verdade, de uma “morte lenta”, mais sutil, que perdura no tempo, na forma do que Daly conceitua como “decadência democrática”. Há, na visão do autor, uma degradação incremental das estruturas e da substância da democracia constitucional liberal – incremental no sentido de um esvaziamento sutil, sucessivo e gradual da governança democrática.⁵⁹⁴

Como bem considera Richard Albert, há emendas constitucionais que são esforços conscientes de repúdio às características essenciais da Constituição, destruindo suas fundações, desmontando a estrutura básica ao passo que constroem uma nova fundação enraizada em princípios contrários aos anteriormente presentes nos textos constitucionais. Essas alterações implicam consequências que se refletem em todo o sistema normativo, uma vez que refletem nas interpretações dos tribunais, no comportamento dos atores políticos e mesmo nas expectativas sociais. A constituição reconstruída torna-se virtualmente irreconhecível para a geração pré-mudança, ou seja, quem conheceu o texto constitucional antes das alterações.⁵⁹⁵

Parte-se da premissa de que a democracia depende necessariamente de condições de inclusão social, da redução das desigualdades sociais, da oportunidade de participação política de diversos grupos, da garantia de direitos constitucionalmente prevista, tal como se abordou no Capítulo 1 desta pesquisa. Assim como defendem Daniel Wunder Hachem e Gilberto Alexandre de Abreu Kalil, considera-se que os objetivos da República consubstanciados no artigo 3º da Lei Fundamental são ordens dadas pela constituinte aos poderes constituídos. “Tais princípios possuem caráter obrigatório, além de constituírem marcos do desenvolvimento do ordenamento jurídico, que apontam os objetivos a serem perseguidos

⁵⁹³ CASTRO, Leonardo Aires de. A crise da democracia anunciada: Brasil entre o déficit democrático, a democracia do público e a crise democrática. *Revista Teoria & Pesquisa*, v. 27, n. 2, 2018, p. 1-25.

⁵⁹⁴ DALY, Tom Gerald. Populism, Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. *14th International Human Rights Researchers' Workshop: 'Democratic Backsliding and Human Rights Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal*, 2-3 January 2019.

⁵⁹⁵ ALBERT, Richard. *Constitutional amendments: making, breaking, and changing constitutions*. New York: Oxford University Press, 2019. p. 63.

pelo Estado e impedem a adoção de medidas que caracterizem retrocesso social.” Há um dever de atuação estatal, que deve estar em consonância estas premissas.⁵⁹⁶

Ademais, a democracia liberal depende de mais que apenas o voto ou a segurança de que se retornará à urna para escolha de representantes. Em um Estado que reafirma o compromisso de defesa dos direitos sociais, como é o caso brasileiro, a garantia efetiva desses direitos é imprescindível. Aliada aos objetivos de constitucionalmente postos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem de todos, a proteção da ordem social demanda ações efetivas do Estado. O que se observa a partir do *impeachment* é um caminho oposto a estes objetivos.

O governo interino de Michel Temer teve início em 12 de maio de 2016, após votação no Senado Federal autorizando a abertura do processo de *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff, como já retratado anteriormente. Temer não foi tímido em implementar diversas reformas, notadamente voltadas à restrição de direitos fundamentais e implementação de uma agenda neoliberal forte, desde sua colocação provisória na presidência da República. “O próprio Temer admitiu, depois, que a dificuldade ou a resistência do governo Dilma em aplicar essa agenda era a causa do *impeachment*, deixando de lado o pretexto usado das pedaladas fiscais.”⁵⁹⁷ Evidencia-se, assim, um dos objetivos centrais da retirada da presidenta: o estabelecimento de uma forma de governo alinhada com uma agenda enxugamento do Estado.

Michel Temer à frente da Presidência significou o início de um “neoliberalismo ortodoxo” na adoção de políticas públicas no país – e também na precarização destas, “com a adoção de medidas neoliberais mais rígidas, de natureza irrestrita para efetivar políticas austeras em favor da classe capitalista. E apesar de ser um processo aberto da história, é notório que os direitos sociais – os alicerces da cidadania brasileira – embora fixados em leis, são alvos de ataque, uma vez implementados já se tornam alvo de contrarreformas.”⁵⁹⁸

O pós-*impeachment*, com as políticas privatistas e neoliberais de Temer, representou também um retrocesso histórico nos direitos das minorias e na representatividade feminina. O país deixou de ter não apenas uma presidenta, mas também ministras mulheres. Todos os

⁵⁹⁶ HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.

⁵⁹⁷ PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, 2017. pp. 603-621.

⁵⁹⁸ SOUTO MAIOR, Nívea M. S.. A Disputa da Narrativa Conservadora na Reforma Trabalhista. *SER Social* (Online), v. 21, pp. 321-337, 2019.

ministérios foram ocupados por homens brancos⁵⁹⁹ – as mulheres foram escolhidas como secretárias, uma posição simbólica de subordinação à figura masculina. Tal situação não acontecia no país há 37 anos, desde o governo de Ernesto Geisel (1974-1979).⁶⁰⁰

Quando questionado sobre a ausência de representatividade feminina, Eliseu Padilha (ministro-chefe da Casa Civil de Temer) limitou-se a dizer que “não foi possível” alocar mulheres em sua composição.⁶⁰¹ Romero Jucá, que chegou a assumir como Ministro do Planejamento (e posteriormente retornou ao cargo de senador), culpou os partidos da base aliada do governo, que teriam indicado “técnicos ou políticos” para compor a base, isentando Michel Temer da escolha e da responsabilidade.⁶⁰²

Nesse processo como um todo, “desde o ministério Temer, formado no primeiro momento apenas por homens brancos, até o retorno do chamado ‘primeiro-damismo’, em que o papel concedido à mulher na política é o da bem-comportada auxiliar do seu marido, sorrindo nos jantares e patrocinando programas assistenciais”⁶⁰³, houve uma marca de preconceito de gênero e de reafirmação da família tradicional brasileira.

O governo estabelecido por Michel Temer não contou com mulheres na configuração ministerial, “suspendeu o reconhecimento da importância da presença de mulheres e negras/os na política; rompeu, em especial, o diálogo com os movimentos sociais.”⁶⁰⁴ A conjuntura rebaixou consideravelmente a posição do Brasil no que concerne à igualdade entre homens e mulheres.⁶⁰⁵ “Dos 35 países das Américas, apenas o Brasil e a pequena ilha caribenha de São Vicente e Granadinas não possuem mulheres no primeiro escalão do governo Executivo.”⁶⁰⁶ Arábia Saudita, Hungria, Eslováquia, Brunei, Paquistão seriam os outros países nas mesmas

⁵⁹⁹ BBC BRASIL. *Todos os homens (e nenhuma mulher) do presidente interino*. Mariana Schreiber. 12/mai/2016. http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160511_aliados_temer_ms_cc. Acesso em 24.set.2017.

⁶⁰⁰ FOLHA DIGITAL. *Ministério de Temer deve ser o primeiro sem mulheres desde Geisel*. Thais Arbex; Thais Bilenky. 12/mai/2017. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770420-ministeriado-de-temer-deve-ser-o-primeiro-sem-mulheres-desde-geisel.shtml>. Acesso em 24.set.2017.

⁶⁰¹ UOL. *Ministro de Temer justifica ausência de mulheres no governo: "não foi possível"*. Felipe Amorim; Leandro Prazeres; Ricardo Marchesan. 13/mai/2016. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/13/ministerio-sem-mulheres-no-governo-temer.htm>. Acesso em 24.09.2017.

⁶⁰² O GLOBO. *Falta de mulheres e de negros em Ministério de Temer é criticada*. Aline Macedo. 12/jun/2016. <https://oglobo.globo.com/brasil/falta-de-mulheres-de-negros-em-ministerio-de-temer-criticada-19293761>. Acesso em 24.09.2017.

⁶⁰³ MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 185.

⁶⁰⁴ BIROLI, Flávia. Sobre lutas, avanços e reações: feminismos e a reorganização das esquerdas. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre: Zouk, 2017. p. 103.

⁶⁰⁵ Sobre o tema, ver: GITIRANA, Julia Helior Souza; KREUZ, Leticia Regina Camargo. Ministras de Estado: uma análise prosopográfica das mulheres nos cargos máximos da República de 1985 a 2019. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 43, p. 245-266, ago. 2020.

⁶⁰⁶ SUL 21. *Único país sem mulheres ministras na América Latina, Brasil ‘desaparece’ de ranking*. 05/jun/2016. <https://www.sul21.com.br/jornal/unico-pais-sem-mulheres-ministras-na-america-latina-brasil-desaparece-de-ranking/>. Acesso em 24.09.2017.

circunstâncias. É necessário destacar, ainda, que a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, que tinha status de ministério, foi unida com a de Igualdade Racial e Direitos Humanos no governo de Dilma Rousseff, que tinha como titular Nilma Lino Gomes, uma mulher negra. Posteriormente, a secretaria em questão foi agregada ao ministério da Justiça, cujo ministro era um homem branco.

Temer foi também responsável pela extinção de todas as secretarias e ministérios voltados à proteção de direitos e de políticas redistributivas, com a edição da Medida Provisória n. 726, em maio de 2016, obedecendo apenas aos interesses da elite econômica, desinteressada no projeto constitucional.⁶⁰⁷ Ainda no curso de seu governo interino, Temer levou ao Congresso Nacional a reforma trabalhista, tendo como objetivo responder aos clamores do empresariado brasileiro, que reclamava dos “altos custos” dos direitos sociais da classe trabalhadora brasileira.

Michel Temer deu início a um processo de mudanças na legislação e na Constituição, atacando especialmente os direitos sociais. Essas alterações foram consideradas caso de “constitucionalismo abusivo” por alguns autores brasileiros, como Daniel Capecchi Nunes.⁶⁰⁸

Constitucionalismo abusivo é um fenômeno observado especialmente na América Latina, a partir do qual os métodos constitucionais destinados a aumentar a participação popular nas democracias são mal utilizados por sujeitos que deveriam, supostamente, efetivar procedimentos democráticos – ou, em outra perspectiva, utilizados de forma sistemática intencionalmente, mas com o objetivo gerar instabilidades pelos governos autoritários para desarticular a própria democracia. Anteriormente, a América Latina vivia sob o temor de destruição de democracia em relação a golpes militares, mas atualmente os processos são outros, relacionados aos mecanismos criados e aprimorados pela própria democracia. A desconstrução democrática é gerada pelo sistema em si mesmo, que trabalha pela atenuação da participação popular autêntica e, com isso, gera sua destruição de dentro para fora. Assim, instrumentos originalmente cunhados para aperfeiçoar a participação democrática são manipulados a ponto de colocar a democracia em risco.⁶⁰⁹

Na visão de David Landau, que desenvolveu o termo inicialmente, o constitucionalismo abusivo consiste no processo de utilização das regras pensadas à proteção da democracia com o objetivo de enfraquecer o sistema democrático. O autor compreende

⁶⁰⁷ AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 37.

⁶⁰⁸ NUNES, Daniel Capecchi. O desmembramento da Constituição de 1988: constitucionalismo abusivo e fim do ciclo político democrático. *Revista Publicum*, Rio de Janeiro, v. 4, Edição Comemorativa, 2018, p. 37-62.

⁶⁰⁹ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *University of California*, Davis. Vol. 47: 189-260.

que o conceito envolve a manipulação de mecanismos democráticos de emenda e substituição constitucional para minar a democracia de dentro para fora, sem a necessidade de um fator externo de instabilidade. Nesses casos, partidos e representantes conseguem utilizar a alteração constitucional, total ou parcial, para dar aparência de uma democracia legítima, mas que de fato são regimes autoritários ou semi-autoritários. As alterações constitucionais podem se dar tanto por emenda, através de alterações parciais, como por substituição constitucional, que é a inserção de uma nova Constituição.⁶¹⁰

São duas as principais formas de enfraquecimento do sistema democrático: a) redução do grau de competitividade de figuras de oposição em disputas eleitorais e políticas; e b) na diminuição da proteção dos direitos individuais e de grupos minoritários. Landau destaca que conceitualmente, as dimensões mencionadas acima são independentes e poderiam divergir, mas nos regimes examinados por ele – Venezuela, Colômbia e Hungria – parecem todos convergir ao ponto em que o domínio eleitoral parece estar relacionado diretamente com a questão de direito.⁶¹¹

Estefânia Barboza e Ilton Robl Filho examinam o espectro do constitucionalismo abusivo, abordando o que colocam como “a utilização indevida de mecanismos do direito constitucional para atacar e minar as estruturas da democracia constitucional e das bases filosóficas do constitucionalismo”. Destacam que são duas as formas principais de emprego da categoria constitucionalismo abusivo nas realidades constitucionais: “a) frequente e reiterado uso de emendas à constituição e criação de novos documentos constitucionais com intuito de manter um grupo social e político no poder com destruição dos elementos centrais da democracia constitucional, designando esse modalidade como constitucionalismo abusivo estrutural”, gerando alterações efetivas no sistema constitucional de um país; e “b) utilização de alguns institutos e técnicas constitucionais em desacordo com as diretrizes da democracia constitucional, consistindo esse fenômeno no constitucionalismo abusivo episódico”, algo que pode também ser colocado como prática de decadência democrática.⁶¹²

David Landau aborda, ainda, o autoritarismo contemporâneo, proveniente por vezes da prática de constitucionalismo abusivo. Isso porque em países em que o constitucionalismo abusivo impera, o sistema pode caminhar para uma democracia apenas aparente, com estabelecimento de regimes autoritários por trás de um véu de pretensa normalidade. O autor

⁶¹⁰ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *University of California*, Davis. Vol. 47: 189-260.

⁶¹¹ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *University of California*, Davis. Vol. 47: 189-260.

⁶¹² BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo Abusivo: Fundamentos Teóricos e Análise da sua Utilização no Brasil Contemporâneo. *Direitos Fundamentais e Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

reflete, também, sobre o conceito de democracia militante, diante da possibilidade de os países admitirem limites na democracia justamente para se evitar que governos iliberais emergjam a partir de práticas permitidas internamente nas Constituições, como no caso por ele examinado. Entende que a democracia militante é implantada de maneira mais eficaz contra “ameaças ideologicamente antidemocráticas”, a exemplo de partidos nazistas, que não são tão comuns quanto foram em tempos pretéritos.⁶¹³

Landau destaca que as respostas no direito constitucional comparado e internacional são ainda incipientes para solucionar a questão. A tarefa de superar o constitucionalismo abusivo é difícil. No estudo inicial sobre constitucionalismo abusivo, Landau conclui que direito internacional poderia ser melhor aproveitado para proteger novas democracias. Ele entende que o direito internacional poderia servir como uma amarra para frear avanços autoritários dessa natureza com o *enforcement* necessário.⁶¹⁴

O paradoxo do constitucionalismo abusivo é lidar com a dinâmica entre o poder constituinte originário – com seus compromissos iniciais de proteção de minorias, consolidação de ideais democráticos e formas de controle e divisão do poder – e a manifestação do poder de reforma (quando a prática abusiva é consolidada através das emendas constitucionais), instituído e delimitado por este poder originário. É um diagnóstico intrincado, uma vez que a vontade de uma sociedade pode ter se alterado substancialmente entre o momento constituinte originário e o período em que essas alterações ocorrem, de forma a justificar-se, ao menos socialmente, que elas sejam levadas adiante. Não apenas isso, são muitas vezes apoiadas e celebradas por grande parte da população, mesmo quando se trata de alterações em matéria de proteção de direitos.

O receio de um *replacement* constitucional que pudesse de fato subverter a democracia de um país por meio de governos populistas levou a autores como Yaniv Roznai e Tamar Hostovsky Brandes a sugerir a possibilidade de controle de constitucionalidade por meio das Cortes Constitucionais em casos de substituição de constituições que pudessem representar um contexto efetivo de constitucionalismo abusivo – fenômeno para o qual Roznai e Brandes utilizam também o termo erosão constitucional. A análise, tomando como base a chamada “doutrina das emendas constitucionais inconstitucionais”, é de que se poderia considerar que esta nova Constituição extrapola limites democráticos e de constrição do poder, o que poderia gerar o acionamento dos tribunais constitucionais dos países de forma a se evitar uma situação ainda mais danosa. Assim, caberia às cortes a contenção do

⁶¹³ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *University of California*, Davis. Vol. 47: 189-260.

⁶¹⁴ LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *University of California*, Davis. Vol. 47: 189-260.

constitucionalismo abusivo.⁶¹⁵

Note-se que o receio de uma abusividade cometida com a chancela do poder constituinte é tamanho que se propõe que o ramo que não tem legitimidade democrática, que não está referendado pela vontade popular, é o poder no qual algumas autoras vão confiar, na esperança de que se evite a quebra democrática. Isso porque o controle do poder trazido pelo constitucionalismo democrático pode não estar presente nos países em que se observa o *replacement*.

Assim, Roznai e Brandes observam que líderes populistas antiliberais, que dizem representar a vontade popular, podem se utilizar de instrumentos do poder constituinte originário de forma a iniciar uma nova ordem constitucional, marcada justamente por esse espectro de carência no que diz respeito à democracia constitucional liberal. Propõem, portanto, que se aprecie esse novo texto na mesma lógica das emendas inconstitucionais, de modo que possam passar pelo crivo de um poder contramajoritário, que tem o condão de salvaguardar a democracia e o constitucionalismo. Isso porque o poder constituinte pode, sob a égide de governos populistas, ser abusivo.⁶¹⁶

O que essa perspectiva de suporte do judiciário para barrar o constitucionalismo abusivo via substituição constitucional ignora é que as Cortes podem ser, igualmente, populistas. É o exame feito por Eneida Desiree Salgado⁶¹⁷ e Emerson Gabardo⁶¹⁸. O populismo messiânico do Poder Judiciário, marcado pelo moralismo dos seus membros, é um entrave à democracia e aos valores constitucionais. Poderia ocorrer eventualmente a manifestação legítima do poder constituinte, estabelecendo uma nova ordem democrático-constitucional movida por uma manifestação popular autêntica, mas esta vir a ser barrada através da atuação do Judiciário – este, sim, corrompido por um espectro populista ou antidemocrático, ou ainda de defesa do *status quo*. Outro problema é deixar nas mãos do poder não-majoritário a tarefa de dizer quando a vontade do povo é legítima e quando não é. Isso faria com que o Judiciário atuasse ele mesmo como um “superpoder constituinte”,

⁶¹⁵ ROZNAI, Yaniv; BRANDES, Tamar Hostovsky. *Democratic Erosion, Populist Constitutionalism and the Unconstitutional Constitutional Amendments Doctrine*. (May 26, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3394412> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3394412>.

⁶¹⁶ ROZNAI, Yaniv; BRANDES, Tamar Hostovsky. *Democratic Erosion, Populist Constitutionalism and the Unconstitutional Constitutional Amendments Doctrine*. (May 26, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3394412> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3394412>.

⁶¹⁷ SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 117, pp. 193-217, jul./dez. 2018.

⁶¹⁸ GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 65-91, out./dez. 2017.

subvertendo a própria função do poder constituinte originário.

Por fim, ainda nessa perspectiva focada na atividade legislativa, Kim Lane Scheppele expõe o fenômeno que denominou de legalismo autocrático, retratando que o fenômeno de declínio democrático traz consigo um conjunto de casos de ascensão de líderes carismáticos, que chegam ao cargo eleitos democraticamente para então fazer uso de seus mandatos eleitorais para dismantelar por lei os sistemas constitucionais de seus países. “Esses líderes pretendem consolidar o poder e permanecer no cargo indefinidamente, eventualmente, eliminando a capacidade do público democrático de exercer seus direitos democráticos básicos, de responsabilizar os líderes e de mudar seus líderes pacificamente.”⁶¹⁹

A autocracia traduz a ideia de um poder ilimitado, absoluto.⁶²⁰ Autocracia representa uma antítese do constitucionalismo na medida em que este depende da possibilidade de controle e distribuição de poder, enquanto a autocracia é marcada pela inexistência desses limites. Esta é “análoga, pelo menos em parte, à consideração que se deve fazer a respeito do ‘autoritarismo’, um termo que às vezes também tem sido usado para designar o conjunto global dos regimes contrapostos aos regimes democráticos.”⁶²¹

Oscar Vilhena Vieira descreve, observando a ascensão de populistas aos governos, que o “objetivo é desqualificar a democracia liberal, a proteção dos direitos de minorias vulneráveis e, sobretudo, daqueles que são apontados como inimigos da nação. É o que se convencionou chamar de legalismo autocrático”.⁶²² A carência de limites ao exercício do Poder Legislativo seria a configuração inicial do conceito de legalismo autocrático. O autor observa que, “quando os novos populistas dispõem de ampla maioria parlamentar, as

⁶¹⁹ SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85:545. p. 545-583.

⁶²⁰ Note-se que o Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino remete a definição de autocracia à do termo “ditadura”. Esclarecem que “Despotismo, ditadura, autocracia têm de comum serem formas de Governo em que o detentor do poder o exerce sem limites de leis naturais, consuetudinárias, impostas por órgãos ad hoc, etc, isto é, detém um poder absoluto, ou *legibus solutus*, e arbitrário, ou exclusivamente dependente da própria vontade. (...)No significado particular e mais pleno da palavra, autocracia denota um grau máximo de absolutismo na direção da personalização do poder. Uma autocracia é sempre um Governo absoluto, no sentido de que detém um poder ilimitado sobre os súditos. Além disso, a autocracia permite que o chefe do Governo seja de fato independente, não somente dos seus súditos, mas também de outros governantes que lhe estejam rigorosamente submetidos. O chefe de um Governo absoluto é um autocrata sempre que suas decisões não possam ser eficazmente freadas pelas forças intra-governativas. Sob este aspecto, o monarca absoluto pode ser um autocrata, mas pode também não ser, quando divide o poder com alguns colaboradores que tenham condições de limitar sua vontade.” BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Vol. 1. 11. Ed. trad. Carmen C, Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 372.

⁶²¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Vol. 1. 11. ed. trad. Carmen C, Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 372.

⁶²² VIEIRA, Oscar Vilhena. Risco de legalismo autocrático. *Folha de S.Paulo*. Publicado em 17.ago.2019. Acesso em 03.01.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2019/08/risco-de-legalismo-autocratico.shtml>.

emendas constitucionais tendem a ser a ferramenta natural para se subtrair da Constituição sua essência garantista”.⁶²³

O que se pode perceber é que os conceitos examinados acima demandam a utilização de mecanismos previstos democraticamente. Em outros termos, constitucionalismo abusivo, legalismo abusivo e legalismo autocrático são conceitos que não implicam em rupturas óbvias com as ordens constitucionais vigentes. Não há violação explícita das “regras do jogo”, ainda que o objetivo seja, em última análise, subverter o sistema vigente apropriando-se de seus instrumentos para tanto. Há uma aparência de normalidade, de legalidade de ações e de utilização adequada dos mecanismos, ao passo que se está, ao mesmo tempo, gerando substancial modificação de sentido no texto e nas proteções trazidas constitucionalmente.

Mark Tushnet identifica o conceito de constitucionalismo autoritário como um sistema de governo que combina eleições razoavelmente livres e justas com um moderado grau de controle repressivo da expressão e limites à liberdade pessoal. Ou seja, apesar de uma aparência de democracia, o que se tem a partir da prática constitucional é uma limitação das liberdades individuais e uma expressão autoritária do constitucionalismo. O autor adentra em dois pontos relevantes à construção teórica desenvolvida: o constitucionalismo absolutista e o “*mere rule-of-law*”, ou “mero Estado de Direito”, sem a característica democrática, portanto, mas respeitando requisitos como publicidade, prospectividade e generalidade. Ele questiona, inclusive se esse “*mere rule-of-law*” seria de fato um constitucionalismo.⁶²⁴

Tushnet aborda questões fundamentais para a permanência de um constitucionalismo autoritário, mesmo com a aparência de uma legitimidade democrática, evidenciando o papel das Cortes, a permanência de eleições e a ausência de quebra completa das Constituições em sociedades autoritárias. O Poder Judiciário é utilizado nesses contextos, com a nomeação de juízes constitucionais comprometidos com o autoritarismo do Poder Executivo, de modo a fazer valer uma autocracia completa. As eleições não são extintas, mas a competitividade é relativizada – por vezes, com a retirada de adversários da disputa política. Quanto à ordem

⁶²³ VIEIRA, Oscar Vilhena. Legalismo autocrático: o que há de novo é uma tentativa de legitimar o arbítrio. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2019/05/legalismo-autocratico.shtml>. Publicado em 25.maio.2019. Acesso em 30.nov.2019.

⁶²⁴ TUSHNET, Mark. Authoritharian constitutionalism. *Cornell Law Review*, Volume 100, Issue 2, January 2015. p. 391-461.

constitucional, pode ser alterada substancialmente ou mesmo ser mantida, uma vez que o sentido constitucional é modificado.⁶²⁵

A crítica populista do constitucionalismo liberal tem por objetivo escancarar as contradições do liberalismo. Está focada, por exemplo, nas questões relativas aos direitos individuais, à limitação e controle dos poderes e à possibilidade de mudanças nas maiorias. Evidenciando contradições internas do sistema, os populismos buscam desacreditar os ideais constitucionais democráticos – e consegue convencer uma parcela da população com tais argumentos. Scheppele observa que as maiorias, até mesmo as informadas, podem ser convencidas a afastar princípios abstratos em nome de atitudes concretas.⁶²⁶

Alguns elementos são marcantes de contextos político-jurídicos em que se tem a emergência do populismo autocrático. Entre eles estão o uso de emendas constitucionais para alterar os arranjos básicos de governança; a eliminação de verificações que operam entre diferentes instituições do Estado; centralização e politização do Poder Judiciário; a contração ou distorção de uma esfera pública compartilhada na qual os direitos liberais de manifestação e associação possam ser exercidos; e a eliminação ou supressão de uma competição política partidária eficaz na qual o perdedor dá espaço para que o vencedor da disputa eleitoral assuma livremente o cargo.⁶²⁷

O que se percebe da ascensão de novos autocratas é que, para além do populismo, o que se tem é uma desconstrução constitucional, com a concentração de poderes nas mãos de um único líder.⁶²⁸ Essa configuração retira espaço da divisão de poderes, da noção de controle recíproco e de separação de funções, ampliando a importância e as atribuições do Poder Executivo e limitando os demais ramos, que perdem relevância nessa realidade.

Para além das questões relativas às políticas identitárias, o governo Temer foi responsável pelo início de um processo desconstituente, a partir da retirada e limitação de direitos sociais do conteúdo de direitos garantidos pela Constituição. Luigi Ferrajoli conceitua a ideia de desconstitucionalização de um sistema político-jurídico quando ocorre o esvaziamento do núcleo fundamental de uma Constituição, a partir de sucessivas ações que

⁶²⁵ TUSHNET, Mark. Authoritarian constitutionalism. *Cornell Law Review*, Volume 100, Issue 2, January 2015. p. 391-461.

⁶²⁶ SCHEPPELE, Kim Lane. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. *German Law Journal* (2019), 20, pp. 314-331.

⁶²⁷ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018. p. 73.

⁶²⁸ SCHEPPELE, Kim Lane. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. *German Law Journal* (2019), 20, pp. 314-331.

colocam os direitos fundamentais em risco.⁶²⁹ José Luis Bolzan de Moraes interpreta esse processo como fenômeno de fragilização da Constituição, considerada como um impeditivo ao desenvolvimento econômico neoliberal.⁶³⁰

O processo iniciado por Temer e seguido por Jair Bolsonaro foi responsável por mudanças substanciais na lógica de proteção de direitos fundamentais e na forma como o Estado estabelece algumas proteções, alterando a lógica constitucional que vinha sendo ampliada até então de concretização, no campo governamental, das promessas constitucionalmente previstas. “Em todos esses aspectos, políticas de austeridade visam à destruição do modelo de solidariedade e de garantia dos direitos sociais trazidos pela Constituição Federal de 1988.”⁶³¹ Por isso, Eneida Desiree Salgado aduz que a “invenção do *impeachment* foi para devolver o Brasil aos opressores”⁶³², compreendendo a lógica de pulverização do conteúdo de proteção de direitos sociais a partir das reformas geradas por esse movimento.

Tal como descreveu Manuel Castells, o binômio neoliberalismo econômico e autoritarismo político parece ser a fórmula de resistência da pós-democracia liberal.⁶³³ “Os direitos sociais são entendidos, nessa perspectiva, como custos. Reinando a racionalidade econômica na condução da razão governamental, há uma despolitização no debate sobre direitos, que culpabiliza as garantias sociais por problemas que, na verdade, são próprios da dinâmica do capitalismo – como o desemprego.”⁶³⁴ O exemplo trazido por Paula Cozero é o do desemprego, mas os direitos sociais em geral são vistos nessa perspectiva de gastos, de custos exacerbados, de necessidade de “enxugamento da máquina pública” como forma de superação da crise econômica.

Esta perspectiva é uma constante no país desde 2015, indo de encontro ao que o Fundo Monetário Internacional indica. Como destaca Cynara Monteiro Mariano, “o próprio FMI, em julho de 2016, surpreendeu ao publicar um relatório pedindo que os países desenvolvidos, muitos deles submetidos a medidas severas de austeridade fiscal impostas pela

⁶²⁹ FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional*. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta, 2011.

⁶³⁰ BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

⁶³¹ SERAU JUNIOR, Marco Aurelio. Reforma previdenciária como precarização trabalhista -precarização trabalhista como reforma previdenciária. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 172-181.

⁶³² SALGADO, Eneida Desiree. *Diário de um governo interino*. Curitiba: Ithala, 2016. p. 21.

⁶³³ CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Tradução de Joana Angélica D’Ávila Macedo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 79.

⁶³⁴ COZERO, Paula. Estado gerencial e reforma trabalhista: a racionalidade neoliberal no discurso da Câmara. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 129-142.

União Europeia após o colapso de 2008, acelerem os investimentos, especialmente em infraestrutura.” A autora diagnostica que o Brasil faz o inverso do que deveria, especialmente em tempos de crise.⁶³⁵

Nesse sentido, foi implementado um teto de gastos públicos, visando conter as contas da administração. O regime fiscal implementado pela Emenda Constitucional n. 95/2016 suspende a ordem constitucional, em especial no que se refere à proteção de direitos sociais. Representando “uma ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais, tendo como alvo prioritário o projeto constituinte de 1988, que exige a intervenção do Estado para a redução das severas desigualdades sociais e econômicas, necessária para uma economia verdadeiramente soberana”.⁶³⁶

O foco do novo presidente foi atender às demandas das classes altas em detrimento de direitos sociais diversos, de modo a ignorar o projeto social trazido constitucionalmente. “Quando se associa o novo regime fiscal à reforma trabalhista, percebe-se que o governo de Michel Temer, utilizando de mecanismos previstos na Constituição, pôs em marcha um processo de revisão da natureza do pacto social de 1988”⁶³⁷. Isso porque a Constituição estabeleceu a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade mais justa. A imposição de limites de gastos públicos, ferindo de morte a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado, bem como a revisão de toda a proteção trabalhista, gerando a desconstitucionalização destes direitos por via de reforma na legislação ordinária, significam um novo pacto, de cunho neoliberal e despreocupado com os objetivos firmados pelo constituinte. A reforma da previdência é, nesse sentido, outro golpe fatal à Constituição, com a precarização dos direitos da classe trabalhadora brasileira.

Esse processo de alteração substancial do sentido constitucional colocado em prática a partir da retirada de Dilma Rousseff pode ser enquadrado *dismemberment*. O conceito de Richard Albert, por vezes traduzido como “desmembramento constitucional” envolve sucessivas mudanças no texto constitucional de forma que o sentido original deixa de existir,

⁶³⁵ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017

⁶³⁶ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017

⁶³⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 62.

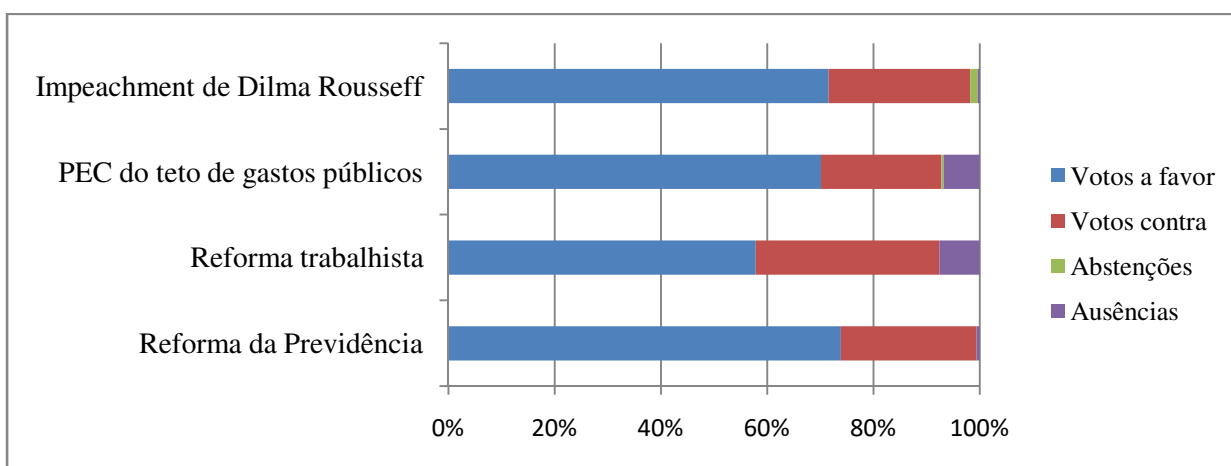
gerando uma nova ordem, uma desnaturação completa do conteúdo originário⁶³⁸ – no caso examinado, a configuração do Estado brasileiro como um Estado Social.

O processo de *impeachment* foi movido pela quebra da confiança do parlamento em relação à presidenta e, segundo o argumento traçado anteriormente, foi posto em prática por meio de um “jogo duro constitucional”, uma aplicação tendenciosa e acentuada de normas constitucionalmente previstas com desvio da finalidade para a qual foram originalmente previstas. Havia um desacordo em relação às práticas da presidenta e a crise de popularidade somada à crise política permitiu a utilização do instituto do *impeachment* como método de eleição para “solucionar” a crise, com grande polarização política envolvida e marcada pelo avanço do conservadorismo, especialmente o neoconservadorismo, neoliberal na economia e conservador nos costumes.

As reformas constitucionais e legislativas encampadas nos anos subsequentes ao processo de impedimento tenham sido de cunho neoliberal, desestruturantes das pretensões sociais que a Constituição defendia. Essas alterações constitucionais e legislativas foram operadas pelos mesmos grupos políticos que votaram a saída da presidenta, como se pode observar abaixo.

O Gráfico 4 apresenta, inicialmente, a configuração geral do número de votos favoráveis e contrários a cada uma das pautas.

Gráfico 4 - Quantidade de votos dos deputados por pauta



Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados.⁶³⁹

⁶³⁸ ALBERT, Richard. Constitutional Amendment and Dismemberment. *The Yale Journal of International Law* [vol. 43: 1], pp. 1-84.

⁶³⁹ *Impeachment*: <https://www.camara.leg.br/internet/votacao/PARECER%20-%20DA%20COMISS%C3%83O%20ESPECIAL%20DCR%201-2015.pdf>.

Note-se que a abertura gerada pelo processo de *impeachment* trouxe grandes alterações do conteúdo constitucional, não se limitando à retirada de um governo e sua troca por outro, mais alinhado aos interesses do “novo conservadorismo” brasileiro. “Não apenas se promoveu a substituição de um governo por outro ao arrepio dos procedimentos estabelecidos, como se buscou uma reestruturação perene da correlação de forças políticas, com a consequente possibilidade de implantação de políticas antes inviáveis, a partir desse ato de força.”⁶⁴⁰ As votações precisam de quórum qualificado, é verdade, mas as quantidades se assemelham (exceto a reforma trabalhista, que foi realizada pela aprovação de lei ordinária, não carecendo de votação tão expressiva). Enquanto o *impeachment* precisa de 2/3, as emendas demandam 3/5 dos votos dos membros de cada Casa Legislativa – e, como se observa, a Reforma da Previdência teve inclusive mais votos que o próprio *impeachment*, de quórum mais qualificado.

Para Paixão, tanto a reforma trabalhista quanto o estabelecimento do teto de gastos públicos pela via de emenda à Constituição exemplificam um “movimento de reação contra a Constituição de 1988, pois subtraem, de forma clara e direta, o direito das próximas gerações de deliberar sobre as modalidades de gasto dos recursos públicos (inviabilizando a concretude de direitos e garantias estipulados ao longo do texto constitucional), e flexibilizam ao extremo o núcleo da proteção social ao trabalhador que a Constituição de 1988 estabeleceu com inegável centralidade.”⁶⁴¹

Uma primeira alteração substancial na ordem constitucional foi a instituição de um novo regime fiscal, mediante a limitação de gastos públicos por 20 anos, aprovada através da Emenda Constitucional n. 95, chamada de Emenda do Teto de Gastos Públicos ou, para os menos entusiastas, “PEC do Fim do Mundo”. Cynara Monteiro Mariano afirma que a aprovação desta mudança no texto constitucional se deu em conformidade com o ideal conservador, sempre presente no contexto político do país, que não se alinha com a perspectiva de redução das desigualdades sociais estabelecida pela Constituição de 1988. “A EC 95/2016 representa, afinal, a reação dos setores políticos e econômicos conservadores da sociedade brasileira, que nunca aceitaram uma constituição que pretendeu ser dirigente e que

Teto de Gastos: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.

Reforma Trabalhista: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>.

Reforma da Previdência: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em 01.set.2020.

⁶⁴⁰ MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 17.

⁶⁴¹ PAIXÃO, Cristiano. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. *Jota*, 3 maio. Disponível em: <http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988-03052018>. Acesso em: 01.jul.2020.

pretendeu implantar um Estado Social no Brasil, determinando a função social da propriedade, a intervenção do Estado nos domínios econômico e social.”⁶⁴²

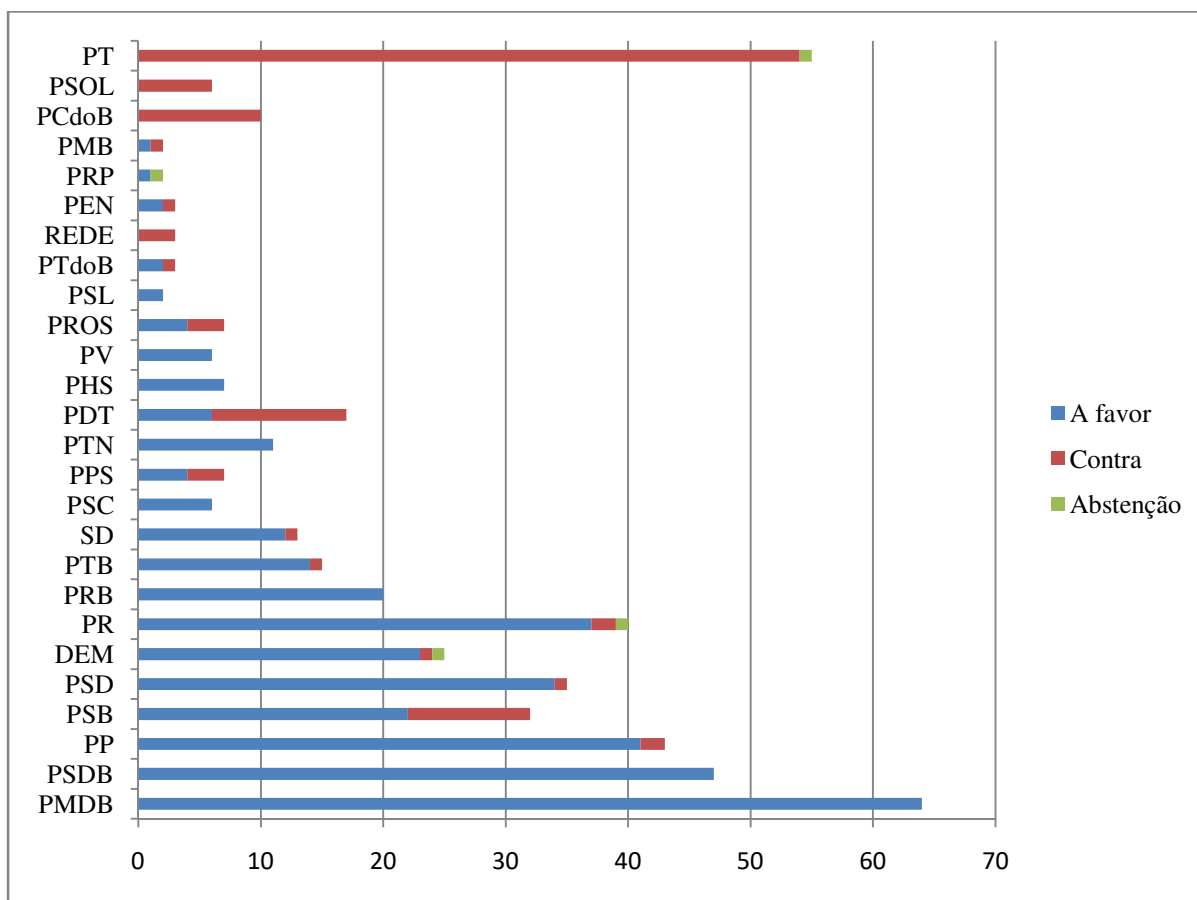
Setores liberais entenderam pela necessidade de um “equilíbrio fiscal” a ser garantido pela Emenda Constitucional n. 95, a exemplo de Rodrigo Luís Kanayama. Para o autor, a emenda seria controvertida, mas necessária. “Sua função é não só evitar, mas impedir que as obrigações fiscais cresçam descontroladamente. Há algumas questões polêmicas, mas, em geral, as medidas são adequadas.”⁶⁴³ Esta é uma posição à qual a presente pesquisa não se filia.

A imposição de um limite de gastos públicos que desconsidera possíveis alterações populacionais, câmbios climáticos, pandemias, catástrofes e outras questões que fogem às escolhas de gestores públicos denota a tentativa de uma resposta fácil a um problema difícil, marcado pela crise econômica que não era percebida apenas pelo Brasil. A austeridade imposta alinha-se aos interesses neoliberais que passaram a governar o país em 2015, tendo como apoiadores os mesmos grupos políticos que votaram pela saída da presidenta, como se pode observar na imagem abaixo (Gráfico 5).

A relação dos votos dos deputados federais divididos por partido na aprovação desta emenda pode ser observada de outra maneira, segundo o gráfico a seguir. Nele, é possível identificar a polarização política reinante no Congresso Nacional, com especial ênfase desde o processo de *impeachment*.

⁶⁴² MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017

⁶⁴³ KANAYAMA, Rodrio Luís. A Resiliência da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Direito do Estado*, ano 2017, n. 346. Publicado em: 04.abr.2017. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-kanayama/a-resiliencia-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em 18.set.2020.

Gráfico 5 - Votação PEC do Teto de Gastos Públicos – Votos por partido na Câmara

Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em 01.set.2020.

Assim, a Emenda n. 95 é considerada exemplo de emenda constitucional inconstitucional, na medida em que interfere diretamente com princípios fundamentais da ordem constitucional, tais como a redução de desigualdades sociais, o estabelecimento da ordem social e a garantia de direitos dessa natureza.⁶⁴⁴ Há ainda uma questão intergeracional envolvida, na medida em que se tem, no texto constitucional, uma limitação expressa por longo período de tempo – 20 anos – de gastos públicos. Não se trata apenas de política governamental ou de uma legislação ordinária, de fácil modificação, mas sim de uma norma constitucional limitando a escolha da geração seguinte – ou, ao menos, impondo-lhe ônus jurídico-político para alteração das condições de austeridade estabelecidas.

⁶⁴⁴ ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 35-56, mai./ago. 2018.

Richard Albert entende que a Emenda n. 95/2016 impacta diretamente no Estado Social que a Constituição se esforçou em configurar a partir de uma robusta proteção de direitos sociais presentes no texto. A proteção dos valores sociais presente no preâmbulo, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais estabelecidas como objetivos da República são provas dessa tendência de proteção constitucional, cujo sentido se perde com uma emenda dessa natureza, uma vez que a realização de direitos sociais estará seguramente impactada com um limite de gastos rígido.⁶⁴⁵

No mesmo sentido, a preocupação de Juliano Zaiden Benvindo é em relação à manutenção dos pressupostos constitucionais “acordados” em 1988, refletindo acerca do sinal de mudança no contrato social brasileiro tal como teria sido originalmente redigido na Constituição de 1988. O texto constitucional é um documento originado de ampla participação social em que os direitos sociais representam o momento constitucional da redação do texto, dotado de um novo ímpeto democrático após anos de ditadura.⁶⁴⁶

Por essa razão, Albert afirma que a Emenda n. 95/2016 gera mudanças substanciais no sistema jurídico brasileiro, entendendo enquadrar-se em caso de *dismemberment*. Isso porque os direitos sociais, previstos na Constituição com uma proteção extensa e necessária à redução de desigualdades, estão comprometidos com esse novo texto – e os efeitos podem se impactar toda uma geração e reverberar por um longo período. O propósito e os efeitos gerados pela emenda em questão implicam em considerá-la como “*constitutional dismemberment*”.⁶⁴⁷

A Emenda n. 95/2016 é, portanto, uma medida de ajuste fiscal que vai ao encontro da lógica imposta pelo consenso neoliberal para os subdesenvolvidos ou em desenvolvimento nações, que podem ser sintetizadas no tripé “superávit primário, inflação meta e câmbio flutuante”, cujo resultado já é conhecido: aprofundamento social desigualdade e recessão econômica e geração de lucros exclusivos e exorbitantes para muito poucos.⁶⁴⁸

O novo regime fiscal suspende, por consequência, o projeto constituinte de 1988, e retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira

⁶⁴⁵ ALBERT, Richard. *Constitutional amendments: making, breaking, and changing constitutions*. New York: Oxford University Press, 2019. p. 63-64.

⁶⁴⁶ BENVINDO, Juliano Zaiden. The Forgotten People in Brazilian Constitutionalism: Revisiting Strategic Behavior Analyses of Regime Transitions. (2017) 15 *International Journal of Constitutional Law* 332, 352.

⁶⁴⁷ ALBERT, Richard. *Constitutional Amendment and Dismemberment*. 43 *Yale Journal of International Law* 1 (2018).

⁶⁴⁸ ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 35-56, mai./ago. 2018.

também da cidadania brasileira o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico.⁶⁴⁹

Além da suspensão do projeto constituinte de 1988, o novo regime fiscal revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública.⁶⁵⁰

Note-se a polarização política presente nas votações, dando dimensão da oposição de projetos constitucionais manifestos pelos partidos políticos presentes no Congresso Nacional. Ainda, é preciso destacar outra questão relevante para o argumento ora traçado, que diz respeito à compatibilidade da escolha eleitoral, efetuada em 2014, e a aprovação de um regime de austeridade das contas públicas, inviabilizando a continuidade de projetos sociais e políticas públicas voltadas à redução de desigualdades sociais. Cynara Monteiro Mariano alerta justamente para isso. “A EC 95/2016 não foi, afinal, o projeto político e constitucional vencedor nestas últimas eleições. Um vice-presidente alçado à condição de presidente, por um *impeachment* ou um golpe, qualquer que seja a narrativa, não poderia impor agora um novo regime fiscal que represente, como a EC 95/2016 o faz, um projeto político constituinte diametralmente oposto ao de 1988, não vencedor nas urnas.”⁶⁵¹

Uma segunda alteração expressiva na proteção constitucional dos direitos fundamentais foi a reforma trabalhista. Ela promoveu mudanças em mais de 200 dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), marcando a desconstitucionalização dos direitos de trabalhadores no país, uma vez que a proteção atribuída pelos artigos 7º e 8º da Constituição tornou-se apenas *pro forma*, desestabilizada por completo por esse novo pacto. Há, a partir da aprovação, uma diminuição expressiva das garantias da classe trabalhadora no país, o que impacta diretamente na perspectiva da igualdade material entre as pessoas.

O objetivo principal dessa ofensiva do capital consiste em institucionalizar o barateamento e a precarização do trabalho, que o governo e empresários chamam de

⁶⁴⁹ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017

⁶⁵⁰ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017

⁶⁵¹ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017

modernização das relações trabalhistas.⁶⁵² Visou também reduzir o número de ações trabalhistas ao mudar a disposição sobre concessão de justiça gratuita e impor honorários de sucumbência. O alinhamento às políticas neoliberais do novo conservadorismo, e também da velha direita, é evidente. As proteções a trabalhadores, que eram consideradas excessivas e muito “custosas” aos empresários, foram relativizadas, privilegiando-se uma relação mais negocial entre os sujeitos, trabalhadores e empregadores. Isso, na prática, significa a precarização e o aumento da exploração. Novamente, há uma grande polarização política na votação, como se pode observar abaixo.

A reforma trabalhista veio, como se nota, nessa mesma esteira neoliberalizante. Ela gera uma alteração substancial no que seria o conteúdo de proteção dado pelo artigo 7º da Constituição, de forma a ignorar o conteúdo constitucional e estabelecer uma normativa distinta de regulação das relações trabalhistas, mais alinhada aos setores patronais e voltada aos ideais neoliberais estabelecidos a partir de 2016 como foco de atuação estatal no país. Assim, “a reforma trabalhista aprovada pela Lei n. 13.467, de 1 de julho de 2017, de iniciativa de Temer, (mas que foi bastante ampliada pelos deputados), rebaixa o piso mínimo da legislação trabalhista e o transforma num teto, ou seja, permite que os direitos possam ser reduzidos através da prevalência do negociado sobre o legislado”.⁶⁵³

Outras mudanças importantes que essa Lei impõe são: ampliação do período de trabalho parcial (passa de 25 para 30 horas); libera o trabalho autônomo (garante relação de continuidade e exclusividade entre contratante e autônomo sem configurar vínculo de emprego); facilita e barateia a demissão imotivada; institui o trabalho intermitente ou jornada de zero hora (alterna períodos de trabalho e inatividade onde o trabalhador deve estar à disposição para quando o patrão o chamar); institui o teletrabalho (trabalho remoto, realizado em casa); permite que mulheres grávidas possam trabalhar em lugares insalubres (desde que um médico a autorize); acaba com a contribuição sindical obrigatória.

“Na verdade, podemos dizer que a Constituição de 1988 sofreu uma grande mudança no dia 31 de março de 2017. A Lei n. 13.429/2017 permitiu um amplo e desmesurado aumento das hipóteses de terceirização no Brasil. Ali se operou uma transformação estrutural do texto que vigora no Brasil há mais de 28 anos.”⁶⁵⁴ O quebrantamento da Constituição em

⁶⁵² PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, 2017. pp. 603-621.

⁶⁵³ PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, 2017. pp. 603-621.

⁶⁵⁴ PAIXÃO, Cristiano. A reforma desconstituente: terceirização generalizada. *O golpe de 2016 e a reforma trabalhista: narrativas de resistência*. In: RAMOS, Gustavo Teixeira et al. (coords.). — Bauru: Canal 6, 2017. p. 67-68.

matéria trabalhista começou a se operar com a ampliação das possibilidades de terceirização, em março, e teve seu ápice com a aprovação fatal da reforma trabalhista, em julho de 2017, ressignificando completamente essa dimensão no texto constitucional.

A Lei n. 13.429/2017 (Lei da Terceirização) inovou muito na ordem jurídica. O projeto que lhe deu origem é de 1998 e aguardava, desde 2002, uma segunda votação na Câmara dos Deputados, uma vez que havia sido aprovado com ressalvas. Foi então resgatado pelo Governo Temer e colocado em pauta para novo exame da Casa Legislativa, sem possibilidade de deliberação acerca da primeira votação, tão distante no tempo (15 anos de intervalo). Isso porque o objetivo do novo governo era promover reformas céleres e substanciais nas relações trabalhistas, atendendo com eficiência aos setores empresariais.

Podem-se destacar vários problemas relativos à proposição, na óptica de Paixão. A forma antidemocrática de sua aprovação pela Câmara dos Deputados, a parcialidade do projeto original, a ausência de preocupação com as consequências da lei para os trabalhadores, o foco na redução de custos e na liberdade de contratar são alguns, mas o “principal problema está no impacto que a lei traz para os trabalhadores em geral. Ela transforma em regra o que sempre deveria ser a exceção, ou seja, ela permite que a terceirização seja uma simples questão de escolha: nos termos da lei, tudo se resume a um juízo unilateral de preferência do empregador.”⁶⁵⁵

Ainda que o artigo 7º permaneça escrito no corpo da Constituição, seu sentido se perdeu diante de um processo de alterações gerados na legislação ordinária, mas que afetam diretamente o cerne da proteção constitucional. Há impactos diretamente no artigo 8º, da mesma forma, na medida em que se retirou a contribuição sindical obrigatória (que era de apenas um dia de trabalho ao ano), o que desfinanciou as entidades sindicais e representou, como coloca Valdete Souto Severo, um “ataque visceral e perverso à organização coletiva das trabalhadoras e dos trabalhadores. A perversão está no argumento da valorização da autonomia coletiva da vontade, como se houvesse autonomia coletiva da vontade em uma lógica de desemprego estrutural e de ausência completa de garantias efetivas contra a perda do trabalho”.⁶⁵⁶

Para além de uma evidente “falsidade da premissa do ‘negociado sobre o legislado’, fórmula retórica através da qual uma lei estabelece o que e como os direitos trabalhistas

⁶⁵⁵ PAIXÃO, Cristiano. A reforma desconstituente: terceirização generalizada. *O golpe de 2016 e a reforma trabalhista: narrativas de resistência*. In: RAMOS, Gustavo Teixeira et al. (coords.). — Bauru: Canal 6, 2017. p. 67-68.

⁶⁵⁶ SEVERO, Valdete Souto. Fim da contribuição sindical é Cavalo de Troia para trabalhadores. *Carta Capital*. Publicado em 08.mar.2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaofim-da-contribuicao-sindical-e-cavalo-de-troia-para-trabalhadores/>. Acesso em 02.ago.2020.

devem ser ‘negociados’, sempre, é claro, sob a perspectiva da redução e da supressão do mínimo constitucionalmente assegurado, invertendo completamente a lógica que alça as convenções e acordos coletivos a direito fundamental da classe trabalhadora”, a reforma trabalhista impactou diretamente a instituição que tinha como finalidade realizar as negociações, impossibilitando que os sindicatos tivessem recursos para a manutenção de suas atividades e da estrutura de financiamento, precarizando ainda mais a situação dos trabalhadores no país.⁶⁵⁷ Essa alteração foi questionada em controle concentrado de constitucionalidade e o Supremo Tribunal Federal decidiu, na ADI n. 5.794, pela adequação à Constituição do fim da contribuição obrigatória aos sindicatos. Havendo, assim, a prevalência do “negociado sobre o legislado” e o desmantelamento das instituições representativas da classe trabalhadora, diante do desfinanciamento dos sindicatos, a precarização se acentuou ainda mais.

Para Cristiano Paixão, essas transformações impactam diretamente o sentido da proteção ao trabalhador garantido constitucionalmente, especialmente ao se analisar os diários da Assembleia Nacional Constituinte, que evidenciam a preocupação central que os direitos trabalhistas tiveram, com atuação expressiva de sindicatos e movimentos sociais no sentido de consolidar direitos sociais no texto constitucional, com consequente resistência do empresariado. “Ao inverter essa tendência histórica de proteção do trabalho humano – que, repita-se, foi uma opção consciente do legislador constituinte –, a Lei n. 13.429 afronta a Constituição de 1988 em seu núcleo, que é o da proteção da continuidade da relação de trabalho (art. 7º, I), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I).”⁶⁵⁸

Desse modo, a reforma trabalhista revelou um compromisso evidente do governo Michel Temer com os setores empresariais e industriais brasileiros, dando espaço ao negociado sobre o legislado e compactuando com a falsa ideia de que a proteção dos direitos sociais de trabalhadores, além de excessiva, é muito custosa ao país e aos empregadores, sendo indispensável a sua redução para concretizar a saída da crise econômica. “A implementação da reforma foi acompanhada pela disseminação de um discurso incriminador

⁶⁵⁷ SEVERO, Valdete Souto. Fim da contribuição sindical é Cavalo de Troia para trabalhadores. *Carta Capital*. Publicado em 08.mar.2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/fim-da-contribuicao-sindical-e-cavalo-de-troia-para-trabalhadores/>. Acesso em 02.ago.2020.

⁶⁵⁸ PAIXÃO, Cristiano. A reforma desconstituente: terceirização generalizada. *O golpe de 2016 e a reforma trabalhista: narrativas de resistência*. In: RAMOS, Gustavo Teixeira et al. (coords.). — Bauru: Canal 6, 2017. p. 67-68.

dos direitos trabalhistas pelo desemprego e sob a propaganda de necessidade de ‘modernização’ da legislação.”⁶⁵⁹

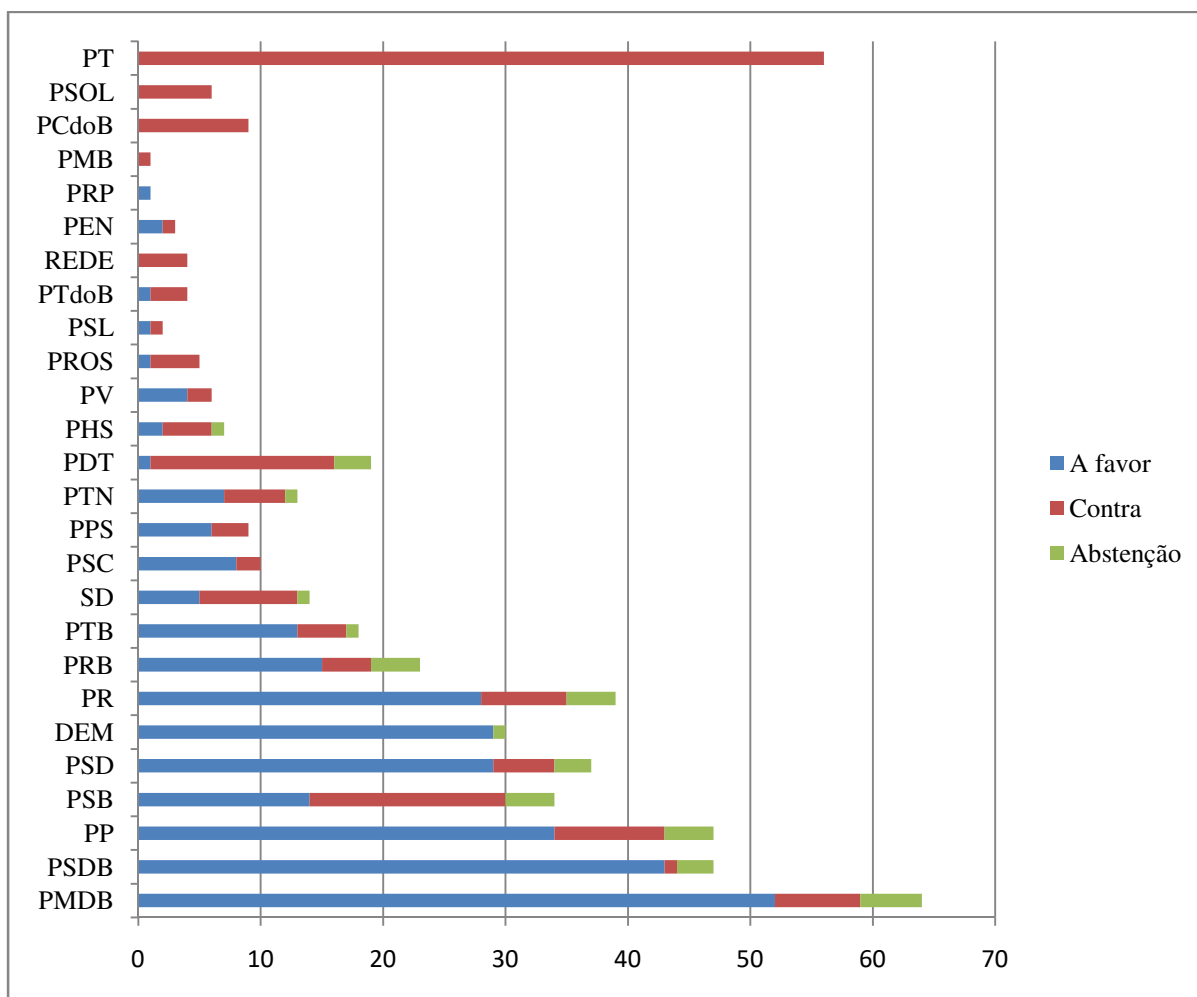
A promessa da reforma, ao menos para os setores industriais e empresariais brasileiros, era de saída necessária à crise econômica, como forma de repensar os gastos e de dar uma nova roupagem às proteções de direitos sociais no país para um reequilíbrio financeiro – mas esta era uma falsa promessa. “Nesse sentido, preocupa a possibilidade de retrocesso social, podendo a Reforma alcançar justamente o oposto ao anunciado: o aumento da desigualdade social. Em um país no qual o nível de desigualdade é comparável ao da África do Sul e do Oriente Médio, fica-se bastante distante de alcançar um dos principais objetivos da República, anunciados no art. 3º da CF/88.”⁶⁶⁰

É importante considerar que a Reforma Trabalhista se iniciou ainda durante o governo provisório de Michel Temer, entre o afastamento de Dilma Rousseff pelo Senado e a votação definitiva do processo de *impeachment*. O movimento do então “presidente interino” revelava a confortável posição em que este se encontrava, diante de uma iminente consolidação do impedimento da presidenta. A promessa era de que uma reforma desta natureza faria possível retomar o crescimento econômico, reduzir o desemprego e atrair investimentos aos setores produtivos, uma resposta de Temer às insatisfações relativas à crise econômica.

O Gráfico 6, disposto abaixo, evidencia, uma vez mais, a polarização presente nos votos relativos à Reforma Trabalhista na Câmara dos Deputados, em análise de votantes por partido. Pode-se perceber que os partidos que estiveram mais ao lado de Dilma Rousseff na votação do *impeachment* votaram integralmente contra a reforma (PT, PSOL e PCdoB), enquanto PMDB, PSDB, PP e DEM, partidos que majoritariamente apoiaram a abertura do processo contra a presidenta, nesta votação posicionaram-se de forma majoritariamente favorável à alteração legislativa.

⁶⁵⁹ COZERO, Paula. Estado gerencial e reforma trabalhista: a racionalidade neoliberal no discurso da Câmara. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 129-142.

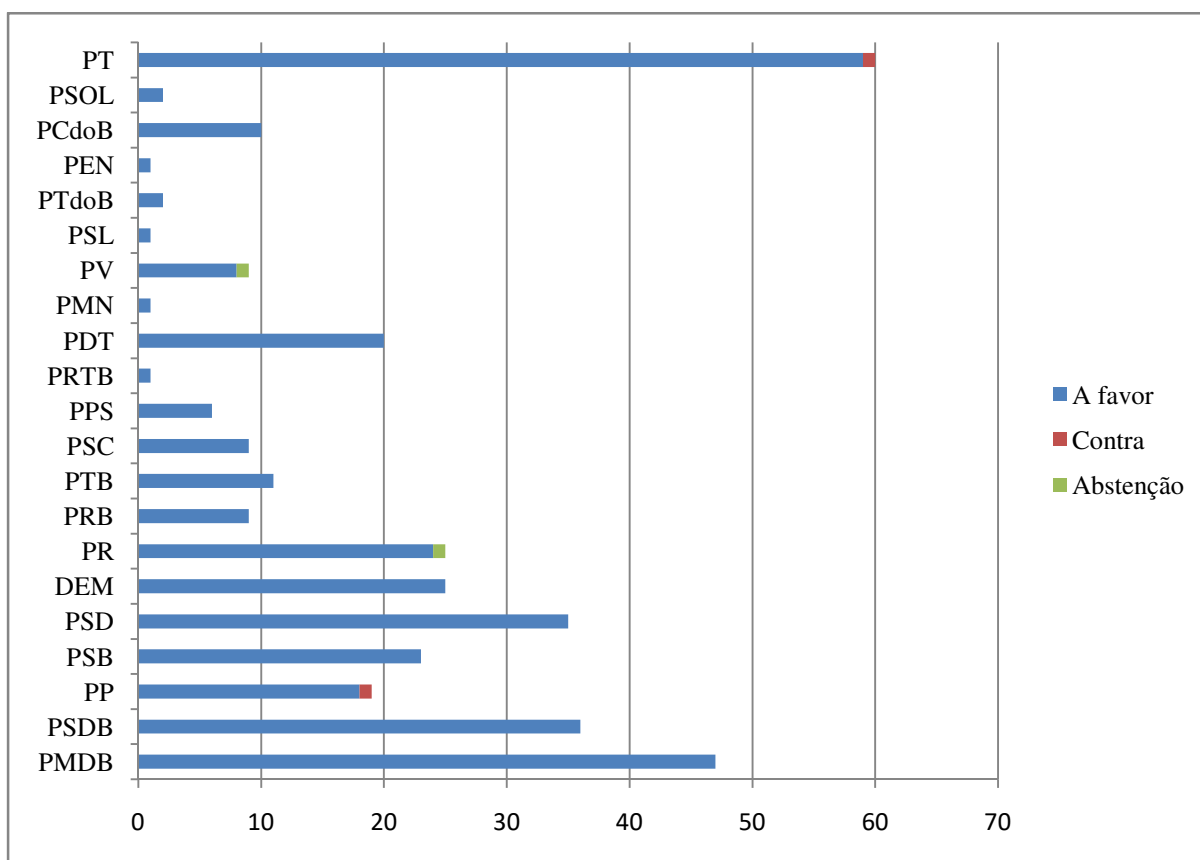
⁶⁶⁰ REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; PINHEIRO, Shirley da Costa. Reforma trabalhista, desigualdade e desenvolvimento. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 3, p. 81-104, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/59213>. Acesso em 22.jul.2020.

Gráfico 6 - Votação Reforma Trabalhista – Votos por partido na Câmara

Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>. Acesso em 01.set.2020.

Pode submergir o argumento de que as alterações normativas relacionadas aos direitos da classe trabalhadora geraram sempre cenários de polarização política como o evidenciado pelo gráfico acima (Gráfico 6), com os setores mais à esquerda preocupados na defesa de direitos fundamentais e os partidos políticos à direita mais voltados a políticas neoliberais. No entanto, esta hipótese não se confirma. Observe-se, por exemplo, o Gráfico 7, relativo à votação da “PEC das Domésticas” (PEC n. 66/2012, posteriormente Emenda Constitucional n. 72/2013), que estabeleceu na Constituição a igualdade de direitos trabalhistas entre trabalhadoras domésticas e as demais trabalhadoras urbanas e rurais:

Gráfico 7 - Votação da "PEC das Domésticas" (PEC n. 66/2012) - Votos por partido na Câmara



Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2013/emendaconstitucional-72-2-abril-2013-775615-norma-pl.html>. Acesso em 01.set.2020.

Para além da dimensão próxima do consenso percebida pela análise da votação, com governo e oposição atuando em um mesmo sentido, houve apenas dois votos contrários à emenda em questão: Jair Bolsonaro (PP) e Vanderlei Siraque (PT). Assim, justificar a divisão evidenciada na votação da Reforma Trabalhista com base apenas no conteúdo ideológico ou na dinâmica do sistema político não demonstra a polarização política que esta alteração legislativa evidenciou.

A reforma trabalhista está diretamente relacionada à reforma previdenciária. A justificativa que moveu as reformas, tanto trabalhista quanto previdenciária, foi de redução de custos e inversão de um suposto déficit existente em função de uma desmedida proteção social de trabalhadores. “Desponta, no entanto, em conjunto com a reforma trabalhista já em vigor e a previdenciária em discussão no Congresso Nacional (abril de 2019), para um desmantelamento das redes de proteção social, precariedade e incremento da pobreza sem que

políticas fiscais permitam a retomada da renda e do trabalho.”⁶⁶¹ Nesse sentido, Marco Serau Junior identifica que a reforma previdenciária promove precarização trabalhista, ao contribuir para o rebaixamento do nível de proteção da classe trabalhadora, ao passo que a precarização trabalhista também promove reforma previdenciária, pois, a partir da precarização do trabalho, há uma maior dificuldade em se obter aposentadorias e demais benefícios previdenciários. “Tais políticas de austeridade não são aleatórias; ao contrário, vislumbra-se que são altamente interconectadas, atuando em conjunto para a redução do nível geral dos direitos sociais.”⁶⁶²

A possibilidade de realização de uma reforma previdenciária teve início ainda no governo Temer, sob o argumento de “existência de um suposto déficit nas contas que, sem a mudança, inviabilizaria o sistema ou faltariam recursos para políticas sociais. O Ministro da Fazenda [do governo Temer], Henrique Meirelles, foi outro a usar a chantagem para defender a reforma, afirmando que sem ela a economia brasileira não sairia da crise”.⁶⁶³ Dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil desmentiam essa ideia, demonstrando que as contas da Previdência eram superavitárias, ano após ano, inclusive no meio da profunda crise econômica.⁶⁶⁴

Temer não teve condições de realizar a reforma, com duas razões centrais para não levá-la adiante: a primeira delas, o fato de ter decretado a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, acionando o sistema constitucional das crises e inviabilizando mudanças formais no texto da Constituição, conforme determina o art. 60, § 1º; a segunda razão foi o próprio fato de não ter conseguido articular os votos necessários, inclusive com promessa do presidente de suspensão da intervenção caso houvesse adesão do Congresso Nacional à reforma.⁶⁶⁵

Foi o governo Jair Bolsonaro que levou adiante esta reforma, já com uma reconfiguração do Congresso Nacional e com o seu partido nas eleições, o PSL, tendo a maior

⁶⁶¹ COUTINHO, Aldacy Rachid. Discursividade e retórica: uma mirada na austeridade à brasileira. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 74-85.

⁶⁶² SERAU JUNIOR, Marco Aurelio. Reforma previdenciária como precarização trabalhista -precarização trabalhista como reforma previdenciária. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 172-181.

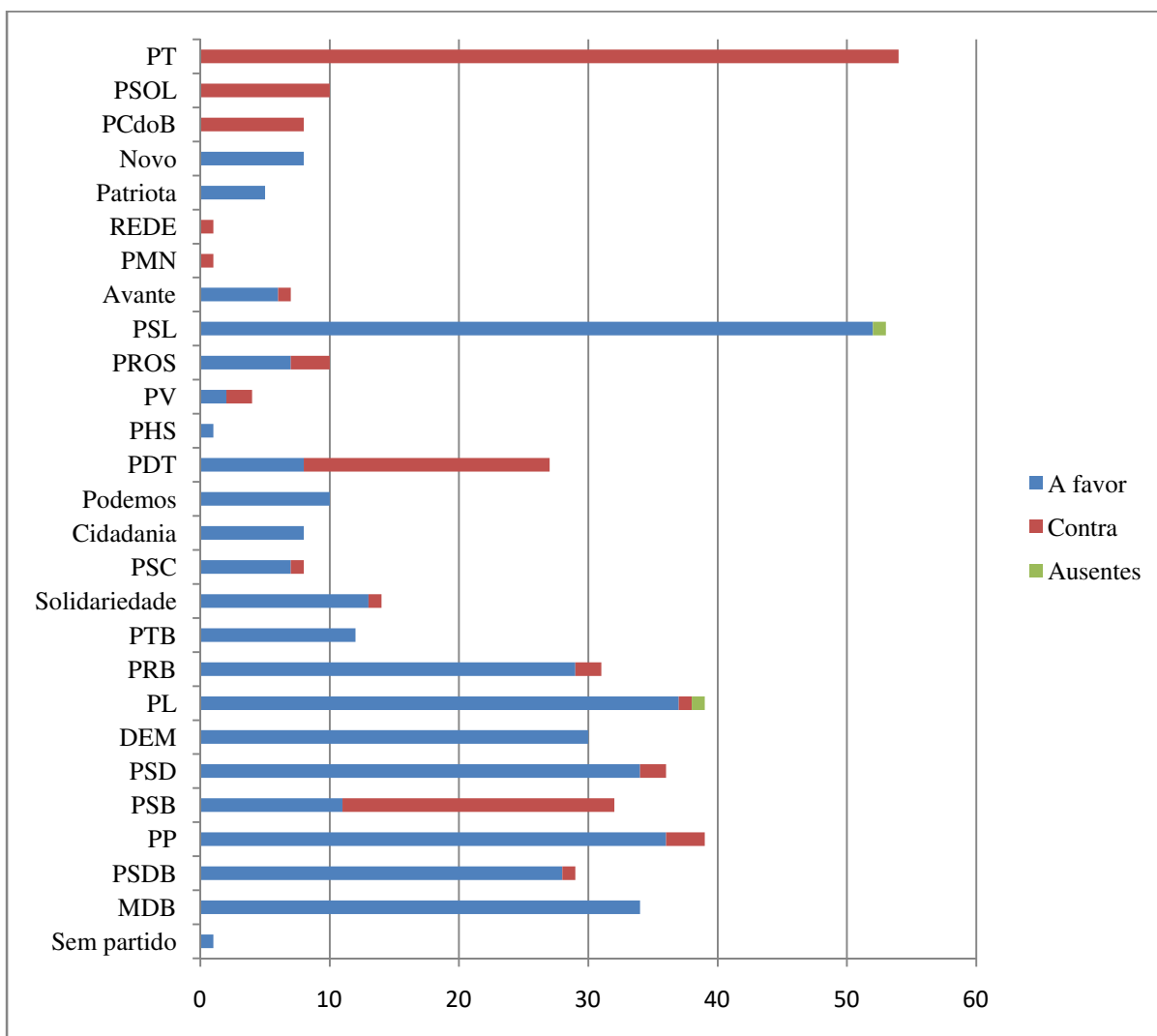
⁶⁶³ PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, 2017. pp. 603-621.

⁶⁶⁴ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da Seguridade Social 2015*. 16. ed. Brasília, DF, ago. 2016. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf>. Acesso em 10.jul.2020.

⁶⁶⁵ MENDONÇA, Heloisa. Intervenção federal: um conveniente impedimento da reforma da Previdência. *El País*. Publicado em 17.fev.2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518802306_130926.html. Acesso em 10.ago.2020.

bancada do Congresso Nacional. Como nas votações anteriores, a polarização da votação é evidente, o que pode ser observado no Gráfico 8, disposto abaixo.

Gráfico 8 - Votação da PEC da Reforma Previdenciária – Votos por partido na Câmara

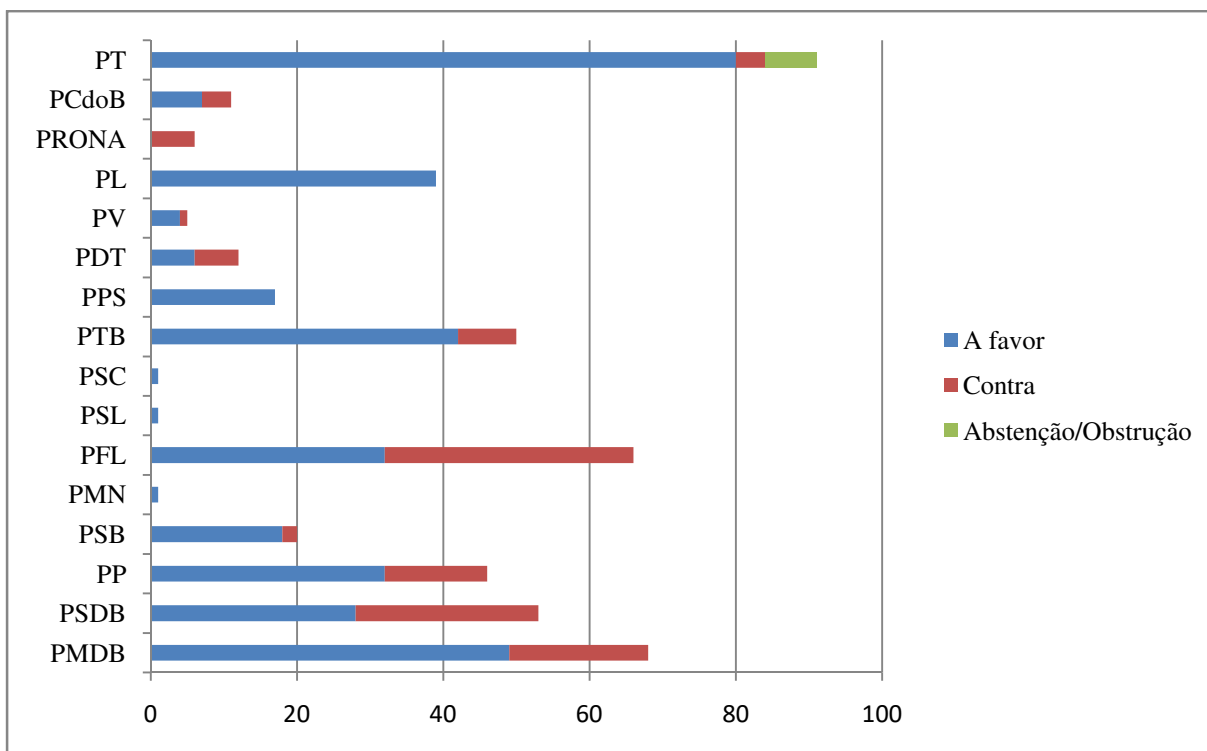


Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em 01.set.2020.

Novamente, diante do risco de se justificar a dinâmica partidária na votação da Reforma da Previdência apenas em função das engrenagens do sistema político e da distribuição ideológica dos partidos políticos, pode-se traçar um comparativo com a Reforma da Previdência de 2003 (PEC n. 40/2003, que se tornou a Emenda Constitucional n. 41/2003), proposta pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Esta alteração foi considerada

de cunho neoliberal e criticada por setores mais à esquerda, entendida como um ataque aos princípios do Estado Social por autores como Elizeu Serra de Araújo⁶⁶⁶, Rosa Maria Marques e Áquilas Mendes.⁶⁶⁷ A votação dividiu-se como se observa do Gráfico 9, abaixo.

Gráfico 9 - Votação da Reforma Previdenciária do Governo Lula – Votos por partido na Câmara



Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>. Acesso em 01.set.2020.

É perceptível, portanto, que havia uma outra dinâmica na política nacional, com diferentes espaços de consenso e dissenso que, nas votações pós-2016, não mais se verificam. Há uma nova abordagem dos partidos políticos em temáticas propostas pelo Poder Executivo, com menos espaço de atuação para além dos contornos polarizados que se consolidaram após o processo de *impeachment*.

Quanto às consequências da Reforma da Previdência do governo Jair Bolsonaro, há uma expectativa de aumento de desigualdades sociais, na medida em que o sistema é pensado

⁶⁶⁶ ARAÚJO, Elizeu Serra. As Reformas da Previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *Revista de Políticas Públicas*. São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009.

⁶⁶⁷ MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, set. 2004.

a partir de uma lógica individualista, distinta da lógica solidária anteriormente adotada. “O quadro fortalece, ainda, uma concepção de justiça segundo a qual o que é pago individualmente pelo contribuinte é o que deve ser por ele recebido, uma percepção desvinculada de qualquer ideia de solidariedade social ou distribuição de renda.”⁶⁶⁸

As críticas que se concretizam com as reformas avaliadas acima têm convergência no combate à “crise fiscal do Estado”, resultante especialmente das despesas de sustentação do arcabouço de proteção social edificado. Os alvos principais são saúde e previdência, vistos como gastos excessivos da máquina estatal. “Passou-se, dessa forma, a travar uma guerra contra tais sistemas, visando, por um lado, reduzir encargos sociais e trabalhistas por meio de reformas liberais que dessem cabo à estrutura da seguridade social com a eliminação dos direitos sociais conquistados; por outro lado, promover incentivos à mercantilização dos bens e serviços sociais, vistos como fonte importante de lucro e de recursos financeiros para alimentar o mercado de capitais.”⁶⁶⁹

Assim, diante do cenário de mudanças neoliberais na ordem constitucional, que promovem uma “desnaturação” do sentido da Constituição (termo que será mais abordado a seguir, no item 4.4), o que se observa é uma polarização entre os representantes eleitos por partidos de esquerda (contrários ao desmonte) e de direita (favoráveis às alterações). Isso se encaixa tanto na evidente maioria que os partidos da direita representam em números, como se observou no item 2.1, com a representação dos partidos em espectros ideológicos disposta na tabela 1. Os avanços liberais são apoiados tanto pelos representantes da velha direita quanto do novo conservadorismo, tendo este uma dimensão também conservadora nos costumes, abordada no item 4.4, a seguir.

É certo que a ofensiva neoliberal não objetiva, inicialmente, a criação de instabilidade política e a derrubada de governos, mesmo que os momentos de incerteza e insegurança política possam ser favoráveis para o avanço de seus objetivos – especialmente no sentido de aumentar a liberalização da economia para a entrada de investimentos de capital estrangeiro. A instabilidade política é meramente uma consequência que o avanço desse processo gera, assevera Eduardo Perondi.⁶⁷⁰ A afirmação de Michel Temer de que Dilma Rousseff caiu por não concordar com tais pautas revela essa dimensão. O objetivo era um

⁶⁶⁸ COZERO, Paula. Estado gerencial e reforma trabalhista: a racionalidade neoliberal no discurso da Câmara. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 129-142.

⁶⁶⁹ SOUSA, Fernando José Pires de. Nova (im)previdência sob domínio das corporações financeiras. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 210-229

⁶⁷⁰ PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, 2017. pp. 603-621.

desmonte, sendo necessária a saída da presidenta para tanto. Com isso, a utilização do “jogo duro constitucional” no processo de *impeachment* operou como tática indispensável à consolidação dos objetivos dos setores da direita brasileira, dispostos a uma fissura constitucional para levar adiante as suas pautas.

Diante disso, o que resta após as reformas é uma fraca proteção social e uma perda de significado constitucional. Isso vem em paralelo à perda democrática que o processo de *impeachment* significou, na medida que se naturalizou a utilização do instituto como se voto de desconfiança fosse, em contrariedade com o ordenamento jurídico brasileiro, como visto anteriormente. “O retrocesso atinge aquilo que, no entendimento convencional dos analistas políticos, fora a grande conquista da transição política dos anos 1980: o regime democrático liberal, regido pela disputa eleitoral, pelo império da lei e pela vigência de garantias e liberdades individuais.”⁶⁷¹

Se o constitucionalismo democrático liberal é a instituição de limites ao poder do soberano, o império da legalidade, a proteção de direitos fundamentais e a garantia da democracia, especialmente em relação ao aceite do resultado pelos perdedores, o que se nota é a desnaturação destes pressupostos, desde o *impeachment* (com a falha dos derrotados em aceitar a perda eleitoral e a organização da ofensiva contra a representante eleita), que convergiu em um cenário de desmonte de direitos. Reformas são levadas a termo, modificando a ordem constitucional tanto em aspectos materiais (por meio da mutação constitucional) quanto formais (através das reformas analisadas acima). O que resta, então, do constitucionalismo brasileiro?

Há vários desdobramentos decorrentes da destituição de Dilma Rousseff da presidência, sendo o primeiro deles que o processo foi, como se examinou anteriormente, marcado por irregularidades, dando a ele conteúdo meramente político e distante da natureza jurídico-política que a doutrina nacional insiste em atribuir ao instituto. Outro desdobramento, este menos visível, mas igualmente nocivo, na visão de Cristiano Paixão, envolve a tentativa de reescrever a Constituição de 1988. “Em sua expressiva maioria, os agentes políticos e econômicos que engendraram e executaram o golpe de 2016 representam os setores da sociedade que nunca aceitaram completamente a ordem constitucional estabelecida a partir de 5 de outubro de 1988.” O momento passa a ser de avanço desconstituente.⁶⁷²

⁶⁷¹ MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 12-13.

⁶⁷² PAIXÃO, Cristiano. Reforma trabalhista e direito de greve no Brasil. *Jota*. Publicado em 27.jul.2016. Disponível em: www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-trabalhista-e-direito-de-greve-no-brasil-27072016. Acesso em 21.jul.2020.

O desmonte do projeto de Estado Social trazido pela Constituição impacta diretamente na dimensão de consolidação democrática abordada no item 1.3, na medida em que contribui para o aumento das desigualdades sociais. Não há como se falar em democracia liberal com a instituição de reformas que ampliam as diferenças entre sujeitos e submetem a maior parte da população a condições precarizantes. Assim, as reformas examinadas, que levam a condições extremas o a classe trabalhadora brasileira impactam diretamente na democracia e ampliam sobremaneira o déficit democrático no país.

4.4. Desnaturalização constitucional – ou: o que resta do constitucionalismo brasileiro?

O termo “desnaturalização” é definido pelo Dicionário Michaelis como “descaracterização do que é próprio da natureza; (...) alteração das características de substância pela adição de outra(s) substância(s)”.⁶⁷³ Pode-se dizer que algo é ou está desnaturado quando teve suas características ou sua natureza alteradas. Assim, pensar na desnaturalização constitucional é pensar na inclusão de elementos que fazem com que o texto deixe de ter o mesmo sentido e na exclusão de dimensões nucleares do sistema constitucional. Na medida em que se adiciona elementos estranhos ao projeto constituinte, tem-se uma nova dimensão do que seria o significado da Constituição e o seu pacto.

As reformas implementadas no país desde 2015 lograram a desnaturalização da Constituição de 1988. Esse processo pode ser gradual ou pode ocorrer a partir de uma significativa mudança que importe na alteração completa de sentido constitucional, desfigurando completamente as proteções postas na Lei Fundamental. O caso brasileiro é um caso de desnaturalização gradual, com a simultânea perda de pressupostos democráticos e de proteções de direitos fundamentais. O caminho trilhado até então era rumo a uma consolidação democrática, mas há uma reversão do sentido e a substituição das características da Constituição que passa a contar, em seu texto, com uma configuração neoliberal e a previsão de enxugamento da máquina pública.

“Nos casos em que o liberalismo e a democracia caminham lado a lado, assim se diz, eles formam um amálgama particularmente estável, resiliente e coerente. Mas quando as opiniões do povo tendem a ser iliberais e as preferências das elites se tornam

⁶⁷³ DICIONÁRIO MICHAELIS. *Desnaturalização*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=desnatura%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 01.ago.2020.

antidemocráticas, liberalismo e democracia colidem.”⁶⁷⁴ A eleição de Jair Bolsonaro representa, na dimensão gráfica retratada por Yascha Mounk e disposta no item anterior, uma tendência contrária aos valores da democracia liberal. Aliada à perda de direitos vivenciada no país com as reformas neoliberais na economia e agora juntamente a pautas neoconservadoras, o sentido do pêndulo democrático⁶⁷⁵ se inverteu completamente e o avanço da desnaturação constitucional se apresenta como uma evidência.

Como mencionado anteriormente, se o constitucionalismo democrático liberal é entendido enquanto instrumento para a instituição de limites ao poder do soberano, o império da legalidade, a proteção de direitos fundamentais e a garantia da democracia, especialmente em relação ao aceite do resultado pelos perdedores, o que se nota é a desnaturação destes pressupostos, desde o *impeachment* (com a recusa do derrotado em aceitar a perda eleitoral e a organização da ofensiva contra a representante eleita), que convergiu em um cenário de desmonte de direitos.

Esse processo é acentuado nas eleições de 2018, seja pela polarização política, seja pelo que significa a eleição de Jair Bolsonaro. Assim, “um novo líder carismático chega ao poder, impulsionado pela crescente impaciência que o eleitorado sente com as coisas como elas são. O líder promete varrer as disfunções de partidarismos, impasses, burocracia”.⁶⁷⁶ A frase de Kim Lane Scheppele é um retrato da ascensão de Jair Bolsonaro, cuja eleição foi o ponto alto da polarização no cenário brasileiro, um retrato da descrença da cidadania na política e o desejo de uma ruptura concreta com os projetos políticos democráticos anteriormente postos em prática no país desde o início da Nova República, mesmo comparado ao governo de Michel Temer, considerado ilegítimo em muitos aspectos, como abordado anteriormente. Leonardo Avritzer afirma que há no Brasil desde 2014 um “processo contínuo de degradação institucional”, tendo como auge a eleição de Jair Bolsonaro.⁶⁷⁷

Bolsonaro representava o apolítico. Com a promessa de mudanças substanciais no cenário político brasileiro⁶⁷⁸, o então candidato se colocou publicamente como anti *establishment*, um suposto inimigo do sistema, alimentado pelo ódio e pela campanha crescente no sentido de se considerar que todos os envolvidos com política estariam,

⁶⁷⁴ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 29.

⁶⁷⁵ AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

⁶⁷⁶ SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85:545. pp. 545-583. p. 545.

⁶⁷⁷ AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 12-13.

⁶⁷⁸ ESTADÃO. *Relembre as propostas de campanha de Jair Bolsonaro*. Publicado em 30.out.2018. Acesso em 20.dez.2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,relembre-as-propostas-de-campanha-de-jair-bolsonaro,70002574615>

simultaneamente, maculados pelo espectro da corrupção. Não valorizou na campanha o fato de ter sido deputado federal por 7 mandatos⁶⁷⁹, ou seja, ter sido parte orgânica da política nacional ao longo de 27 anos. Longe de ser um verdadeiro *outsider*, o candidato Bolsonaro se fortaleceu da quebra da confiança do eleitorado brasileiro na própria democracia⁶⁸⁰, no antipetismo, especialmente entre as classes média e alta⁶⁸¹ e, ainda, de uma esperança de mudança e superação da crise.⁶⁸² A eleição de Bolsonaro é produto das manifestações de 2013, do *impeachment*, do desdém ao sistema político, do crescimento dos movimentos conservadores.⁶⁸³

Na visão de Conrado Hübner Mendes e Juliano Zaiden Benvindo, o momento eleitoral de 2018 caracteriza o fim da Nova República, que consistiu em uma constante disputa entre PT e PSDB pela presidência. A eleição de Jair Bolsonaro foi, para os autores, marcada pelo populismo aliado ao saudosismo da ditadura militar, um crescente discurso nacionalista, uma noção homogênea de povo e um discurso repressivo contra minorias, além de uma agenda reacionária moralista.⁶⁸⁴ “Os populistas são um desafio para os sistemas políticos em que operam, mas também são um desafio para aqueles que acreditam na defensibilidade normativa do constitucionalismo liberal.”⁶⁸⁵

⁶⁷⁹ Jair Bolsonaro foi filiado a oito partidos até sua eleição, em 2018: Partido Progressista Renovador-PPR (1993-95), Partido Progressista Brasileiro-PPB (1995-2003), Partido Trabalhista Brasileiro-PTB (2003-2005), Partido da Frente Liberal-PFL (2005), Partido Progressista-PP (2005-2016), Partido Social Cristão-PSC (2016-2017) e o Partido Social Liberal-PSL (2018-2019). Após o primeiro ano de mandato, por discordâncias da família Bolsonaro com a cúpula do partido, decidiu romper com o PSL e tentar fundar uma nova sigla, a chamada Aliança pelo Brasil, mas não obteve, até 2020, o mínimo de assinaturas exigido.

⁶⁸⁰ CARMO, Marcia. Brasileiros são os que menos confiam em democracia na América Latina, diz pesquisa. *BBC*. Publicado em 27.out.2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41780226>. Acesso em 03.jan.2020.

⁶⁸¹ MARCELINO, Daniel; MELLO, Fernando. Antipetismo aumenta apoio a Bolsonaro em 7 vezes, mostra pesquisa. *Jota*. Publicado em 20.nov.2019. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/dados/aprovacao-dos-presidentes/antipetismo-aumenta-apoio-a-bolsonaro-em-7-vezes-mostra-pesquisa-jota-20112019. Acesso em 07.jan.2020.

⁶⁸² MARTINS, Fernando; ÉBOLI, Evandro. Por que o eleitor de Bolsonaro é tão fiel? Com a palavra, o próprio eleitor. *Gazeta do Povo*. Publicado em 17.09.2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/eleicoes-2018/por-que-o-eleitor-de-bolsonaro-e-tao-fiel-com-a-palavra-o-proprio-eleitor-4m1yimyqh3soyek05g71g3cb2/>. Acesso em 03.jan.2020.

⁶⁸³ CUNHA, Luciana Gross; MACHADO, Marta R. de Assis. Under Pressure but Crucial: The Brazilian Supreme Court under Bolsonaro. *Symposium – The Brazilian Supreme Court and the Protection of Democracy in the Age of Populism*. Publicado em 27.jun.2019. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2019/06/symposium-the-brazilian-supreme-court-and-the-protection-of-democracy-in-the-age-of-populism-under-pressure-but-crucial-the-brazilian-supreme-court-under-bolsonaro/>. Acesso em 03.jan.2020.

⁶⁸⁴ MENDES, Conrado Hübner; BENVINDO, Juliano Zaiden. Introduction: *The Brazilian Supreme Court and the Protection of Democracy in the Age of Populism*. Publicado em 26.jun.2019. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2019/06/symposium-introduction-the-brazilian-supreme-court-and-the-protection-of-democracy-in-the-age-of-populism/>. Acesso em 03.01.2020.

⁶⁸⁵ SCHEPPELE, Kim Lane. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. *German Law Journal* (2019), 20, pp. 314-331.

Figuras como Jair Bolsonaro são, desse modo, atentatórias à democracia liberal. “Se subestimarem o perigo que vem de Bolsonaro, teremos um problema”, segundo Yascha Mounk⁶⁸⁶. A radicalização do discurso político aliada ao populismo autocrático, com a adoção da ideia de “inimigos”, o populismo conservador, o nacionalismo e o apego a símbolos levam a essa noção de “perigo” que vem da imagem do presidente. Segundo Scheppele, Bolsonaro faz parte dessa “nova onda” de populistas autocráticos⁶⁸⁷.

A triste coincidência é que, diante da figura populista que se coloca como potencial salvador da pátria, disposto a fazer reformas necessárias e controversas, Bolsonaro tenha como segundo nome Messias, para coroar a marca carismática e se revestir, ainda, de um invólucro religioso, quase metafísico, em torno de sua figura. Ter sido vítima de violência antes do pleito e ter sobrevivido como uma missão de gerar mudanças no país também contribuiu a essa imagem. Esse ponto alimenta bem os anseios dos neoconservadores, que buscam as soluções metafísicas como pontos de apoio do discurso político.

Como exemplo de discurso populista autocrático, nessa onda, pode-se utilizar o discurso de Bolsonaro enquanto candidato à presidência da República às vésperas do segundo turno das eleições transmitido ao vivo na Avenida Paulista, em São Paulo-SP, reforçando a polarização, colocando adversários políticos como inimigos e pautando um excessivo nacionalismo.⁶⁸⁸ O Brasil se inseriu na lógica de populismos espalhados em diversas esferas e de ascensão de sujeitos que se colocam como possíveis respostas aos problemas identificados socialmente.

As plataformas populistas se desenvolvem sobre três alicerces, na perspectiva de Leonardo Aires de Castro, sendo eles: i. “a adoção de narrativas que simplificam a realidade política para a população, indicando que sua complexidade é obra de uma lógica mentirosa

⁶⁸⁶ VIEIRA, Bianka. 'Se subestimarem o perigo que vem de Bolsonaro, teremos um problema', diz professor de Harvard. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/se-subestimarem-o-perigo-que-vem-de-bolsonaro-teremos-um-problema-diz-professor-de-harvard.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha.

⁶⁸⁷ SCHEPPELE, Kim Lane. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. *German Law Journal* (2019), 20, pp. 314-331.

⁶⁸⁸ “Nós somos a maioria. Nós somos o Brasil de verdade. Junto com esse povo brasileiro, construiremos uma nova nação. Não tem preço as imagens que vejo agora da Paulista e de todo o meu querido Brasil. Perderam ontem, perderam em 2016 e vão perder a semana que vem de novo. Só que a faxina agora será muito mais ampla. Essa turma, se quiser ficar aqui, vai ter que se colocar sob a lei de todos nós. Ou vão pra fora ou vão para a cadeia. Esses marginais vermelhos serão banidos de nossa pátria. (...) Petralhada, vai tudo vocês para a ponta da praia. Vocês não terão mais vez em nossa pátria. (...) Vocês não terão mais ONGs para saciar a fome de mortadela de vocês. Será uma limpeza nunca vista na história do Brasil. (...) Vocês verão umas Forças Armadas altivas. Que estará colaborando com o futuro do Brasil. Vocês, petralhada, verão uma Polícia Civil e Militar com retaguarda jurídica para fazer valer a lei no lombo de vocês”. (...) Bandidos do MST, bandidos do MTST, as ações de ações serão tipificadas como terrorismo. Vocês não levarão mais o terror ao campo ou às cidades. Ou vocês se enquadram e se submetem às leis ou vão fazer companhia ao cachaceiro lá em Curitiba”. A íntegra do discurso pode ser vista em: <https://www.youtube.com/watch?v=hCfRmO4wYJU>.

criada pelos que estão no poder se manterem no poder”; ii. a ideia de legitimidade de representação, “quando o populista clama ser o único legítimo para falar em nome da população, pois sua retórica carrega preceitos fundamentais da maioria”, figurando como “o real depositário da fé pública” e seus adversários sendo os traidores da pátria, inimigos públicos a serem combatidos; iii. “a decisão do povo é a decisão da maioria, inclusive para fazer o que desejarem. Logo, a própria estrutura da democracia representativa e dos regulamentos constitucionais são questionados, tornando-se limitações para a efetivação do poder popular.”⁶⁸⁹

Com o combate ao “marxismo cultural”, especialmente evidenciado na campanha por meio do chamado “kit gay”⁶⁹⁰, uma alcunha maliciosa e pejorativa colocada sobre um programa de combate à homofobia nas escolas (Escola Sem Homofobia) promovido em 2011, a figura de um sujeito preocupado, simultaneamente, com a continuidade das reformas neoliberais que vinham sendo realizadas e com a “volta” dos valores tradicionais da família brasileira, com participação especial do cristianismo, notadamente o evangélico, configurou-se um cenário de ascensão do candidato. Para além disso, a escolha de “indesejáveis” carimbou o momento político brasileiro. “Em outras palavras, são englobadas no pacote de ‘inimigo’ tantas minorias – mulheres, negros, LGBTs, estrangeiros – que espanta o fato de que haja um número significativo na ‘maioria’ restante capaz de apoiá-lo.”⁶⁹¹

A combinação entre o neoconservadorismo e o neoliberalismo se traduziu na figura de Bolsonaro, especialmente com a já anunciada nomeação de Paulo Guedes, da Escola de Chicago, como futuro Ministro da Economia, atendendo aos setores que almejavam a sequência de reformas estruturais no conteúdo constitucional. “Jair Bolsonaro iniciou seu mandato como presidente do Brasil confirmando expectativas sobre o apelo discursivo a políticas públicas conservadoras com relação a costumes”, compondo gabinete com interesses específicos, notadamente pautado pelo conservadorismo evangélico neopentecostal, as forças armadas e o agronegócio.⁶⁹²

Com o slogan “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, tem-se o retrato neoconservador eschachado como nova visão sobre o país, pautado pelo combate aos

⁶⁸⁹ CASTRO, Leonardo Aires de. A crise da democracia anunciada: Brasil entre o déficit democrático, a democracia do público e a crise democrática. *Revista Teoria & Pesquisa*, v. 27, n. 2, 2018, p. 1-25.

⁶⁹⁰ FIGUEIREDO, Patrícia. Bolsonaro mente ao dizer que Haddad criou ‘kit gay’. *El País*. Publicado em 13.out.2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/12/politica/1539356381_052616.html. Acesso em 02.ago.2020.

⁶⁹¹ FREITAS, Luiz Eduardo. A velha crise da democracia. *Capivara*. Disponível em: <https://www.revistacapivara.com/a-velha-crise-da-democracia>. Acesso em 20.jul.2020.

⁶⁹² OLIVEIRA, Vitor; COSTA FILHO, João Ricardo. A agenda liberal sob o conservadorismo: reformas no Governo Bolsonaro. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 19, p. 125-137, 2019.

diferentes, aos “privilégios” (entendidas, neste conceito, as políticas de redistribuição de renda, especialmente), com um ufanismo saudosista e com a marca do cristianismo evangélico exposta orgulhosamente.

A deterioração dos pressupostos democráticos é extrema, o que se verifica, entre outros fatores, com grupos invocando a Constituição para legitimar pedidos de intervenção militar – a mítica (e inexistente no texto de 1988) “intervenção militar constitucional”. Ignoram que a Constituição rejeita soluções fora dos procedimentos democráticos.⁶⁹³ Assim, nota-se a negação os pressupostos democráticos, em um processo de desconsolidação da democracia construída por mais de 30 anos. A Constituição é vista como um entrave ao “desenvolvimento econômico” e como uma imposição de tarefas ao Estado que deveriam ficar com a iniciativa privada, desnaturando o projeto constitucional, notadamente no que diz respeito à ordem social.

A tendência de crise democrática é percebida não apenas no Brasil. A democracia liberal não vem se mostrando hábil para solucionar as crises e retrocessos gerados internamente nos sistemas políticos de diversos países, com manifestação dessa condição no Brasil especialmente a partir de 2013. Embora tenha se colocado na condição de sistema universal e tenha se espalhado pelos países ocidentais como melhor (ou talvez único) meio de se organizar um Estado voltado ao ideal democrático⁶⁹⁴, a democracia liberal não gerou soluções simples aos impasses trazidos pelo século XXI. Ginsburg e Huq comentam esse fenômeno, afirmando que na última década do século XX, a democracia liberal parecia ter triunfado em toda parte, mas que a preocupação ao final da segunda década do século XXI é crescente no sentido de perceber que esta democracia fornece uma fachada para o comportamento não democrático.⁶⁹⁵

Há, no Brasil, a predominância de uma racionalidade neoliberal, aliada à onda conservadora. O casamento entre neoliberais e neoconservadores possibilitou o desmonte da ordem social presente na Constituição, como se viu no item 4.3, com reformas expressivas na proteção dos direitos sociais e modificações na proteção dos sujeitos que se realizaram tanto por meio de emendas à Constituição quanto por meio de mutações. Configura-se assim, em conjunto com a perda de pressupostos democráticos demonstrada anteriormente, a noção de desnaturação constitucional.

⁶⁹³ PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck. Intervenção Militar é Golpe: é só ler a Constituição. *Jota*. Publicado em 02.jun.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/intervencao-militar-e-golpe-e-so-ler-a-constituicao-02062020>. Acesso em 20.jul.2020.

⁶⁹⁴ FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: The Free Press, 1992.

⁶⁹⁵ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018. p. 9.

No entanto, essas não são as únicas ofensivas contra a Constituição. A partir de 2019, há uma tendência crescente na Câmara dos Deputados relativa à propositura de projetos de lei e propostas de emenda à Constituição de cunho neoconservador. Em pesquisa realizada junto à base de dados da Câmara, é evidente que 2019 foi um ano marcado por projetos cujo conteúdo se justificava no princípio democrático. Dentre os projetos, destaca-se aqueles que representam entraves à superação da crise constitucional estabelecida, ou seja, os que interferem nos pressupostos democráticos, na defesa de direitos fundamentais e na pulverização de “soluções fáceis” aos problemas enfrentados.

O avanço neoconservador nas pautas da Câmara apresenta-se de diversas formas. Marina Basso Lacerda destaca especialmente a emergência expressiva de pautas como a defesa da família patriarcal, com acentuada atuação parlamentar contrária ao feminismo (notadamente em pautas de autonomia do corpo, como em relação à proibição ao aborto – inclusive com projetos focados em tornar a prática do aborto crime hediondo no país), contrárias ao movimento LGBT (relativas tanto às uniões quanto à possibilidade de adoção por casais do mesmo sexo), acentuando o ideal punitivista (mediante criminalizações, ampliação do porte de armas, com a consequente revogação do estatuto do desarmamento), combate ao “bolivarianismo”, com agenda anticomunista, bem como voltada aos ideais neoliberais, especialmente focada nas privatizações e na desregulamentação de direitos.⁶⁹⁶

Exemplos de projetos relacionados ao ideal punitivista são o projeto de lei que pretende atribuir competência ao Tribunal do Júri para julgamento de crimes de corrupção (Projeto de Lei n. 836 – autoria de José Medeiros, PODE-MT), da criminalização do “caixa dois” em eleições (Projeto de Lei n. 881 – autoria do Executivo), da PEC n. 178 (autoria de Giovani Cherini, PL-RS). Uma vez que o combate à corrupção é uma tônica do movimento neoconservador, é uma tendência natural projetos dessa natureza.

Chama a atenção entre tais projetos, considerando que eles são popostos em 2019, pós eleição de Jair Bolsonaro, os que se referem ao cerceamento da pluralidade política no país. Nesse sentido, o Projeto de Lei n. 4826 de autoria de Eduardo Bolsonaro (PSL-SP) que tem como objetivo a criminalização do comunismo⁶⁹⁷ é um retrato da lógica neoconservadora retratada nesta pesquisa, mediante a eleição da esquerda como um todo enquanto herdeira da

⁶⁹⁶ LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019.

⁶⁹⁷ O Partido Comunista Brasileiro (PCB) teve seu registro cancelado em dois momentos na história política brasileira. Fundado em março de 1922, foi proscrito em julho do mesmo ano durante o estado de sítio decretado pelo Presidente Epitácio Pessoa. Voltou à cena poçtica em 1945, mas teve o registro cancelado em 1947, com a Resolução n. 1.841, de 07.mai.1947 do Tribunal Superior Eleitoral. Sobre o tema, ver: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/cancelamento-de-registro-do-partido-comunista-brasileiro>.

tradição comunista e, portanto, inimiga pública da nação. O projeto inviabilizaria a existência de partidos políticos de denominação comunista, na aplicação conservadora do conceito de democracia militante, violando diretamente a Constituição no que se refere à democracia pluralística por ela estabelecida em nome do antagonismo e da eleição de inimigos. É o chamado “combate à esquerda bolivariana” que movimenta projetos como este.

A chamada “democracia militante”, termo desenvolvido originalmente por Karl Loewenstein, parte da concepção de que a democracia precisa se defender daqueles que planejem destruí-la.⁶⁹⁸ A lógica é derivada da Lei Fundamental de Bonn, cujo objetivo foi limitar a possibilidade de existência de um partido nazista. Partidos dessa natureza “ameaçavam a democracia em seu sentido mais estrito, o procedimental. Eram abertamente contrários ao sistema pluralista, à alternância de poder e a realizações de eleições livres, e apenas concordavam em participar do jogo democrático para perseguir, na legalidade e em conformidade com o direito, a destruição da democracia.”⁶⁹⁹ Algumas democracias na Europa proibem de forma expressa a existência de partidos fascistas, nazistas e comunistas, pois estes teriam o condão de subverter o sistema. Segundo essa perspectiva, a democracia “não precisaria tolerar os intolerantes quando os seus valores centrais estivessem em jogo”.⁷⁰⁰

O paradoxo da democracia liberal é o de permitir o pluralismo e, com isso, autorizar partidos que objetivem justamente o fim da democracia e do constitucionalismo como um todo; o paradoxo da democracia militante é interferir no pluralismo político com o objetivo de frear potenciais ataques ao princípio democrático e às minorias, mas assim interferindo diretamente na vontade popular, que poderia ter como objetivo eleger justamente aquele segmento. O risco é de a democracia militante acabar minando a própria liberdade que procura proteger – a liberdade de um povo para governar contra ameaças autorizadas pela própria democracia.⁷⁰¹

Para Ginsburg e Huq, o uso dos métodos da democracia militante contra uma minoria discreta que não necessariamente apresenta risco político plausível, mas que já está sujeita à discriminação social e econômica, mostra o perigo da implementação prática do

⁶⁹⁸ LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights. *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 3 (Jun., 1937), pp. 417-432.

⁶⁹⁹ MONTEIRO, Alessandra Pearce de Carvalho. *Democracia Militante na Atualidade: o banimento dos novos partidos políticos antidemocráticos na Europa*. Dissertação (Especialização) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015. p. 15-16.

⁷⁰⁰ BOURNE, Angela K. Political Parties and Terrorism: Why ban Batasuna?. *Comparative European Politics*, n. 13 (2015): 325–344. p. 338.

⁷⁰¹ MACKLEM, Patrick. Militant Democracy, Legal Pluralism, and the Paradox of Self-Determination (April 2005). U Toronto, *Legal Studies Research Paper* No. 05-03. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=702465> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.702465>

conceito. A formulação de Loewenstein pode ser usada não apenas contra aqueles que apresentam uma ameaça, mas também aqueles que são vistos como indignos de inclusão no corpo político, *outsiders* do ponto de vista das maiorias representadas. As ferramentas da democracia militante podem fomentar aquilo que foram projetadas para extinguir.⁷⁰²

Isso porque a democracia não consiste apenas na “chance igualitária de obter poder político”, e sim no reconhecimento “do outro como igual, da reciprocidade e da capacidade de discurso”, uma vez que a democracia pressupõe a defesa de minorias e de futuras gerações, na visão de Peter Niesen.⁷⁰³ A resposta não está, portanto, na democracia militante, uma vez que esta pode buscar conter um grupo de fato contrário aos princípios democráticos e acabar por excluir do sistema como um todo quaisquer categorias de sujeitos que sejam considerados “diferentes”, estranhos ou indignos de inclusão no corpo sócio-político de um país.

Ainda, é preciso pensar no papel das constituições democráticas em um cenário de polarização política. As constituições deveriam ser instrumentos de habilitação da competição política e institucionalização de conflitos, razão pela qual estabelecem dispositivos voltados a assegurar que os embates na arena política ocorram, ainda que de forma vigorosa, constitucionalmente abarcados. Os conflitos democráticos são cotidianos e podem ser duros.⁷⁰⁴ “A igualdade política formal, realizada na concessão dos mesmos direitos políticos a todos os cidadãos, acomoda-se de maneira clara às desigualdades de classe, de renda, de gênero, de raça, de sexualidade”.⁷⁰⁵

De forma mais geral, Tom Daly compreende que a implicação fundamental da crise gerada pelo *impeachment* é que ela sugere um desgaste, se não um colapso, de uma vontade de jogar “pelas regras do jogo”, que é essencial para o funcionamento de qualquer sistema democrático.⁷⁰⁶ Isso pode significar o desgaste da população em relação aos ideais constitucionais democráticos.

Nesse sentido, é interessante observar o grau de satisfação da população em relação à democracia brasileira, segundo o Gráfico 10, disposto abaixo, formulado por Eneida Desiree

⁷⁰² GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018. p. 171.

⁷⁰³ NIESEN, Peter. “Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Three Paradigms for Banning Political Parties.” *German Law Journal* 3, n. 7 (2002). §15.

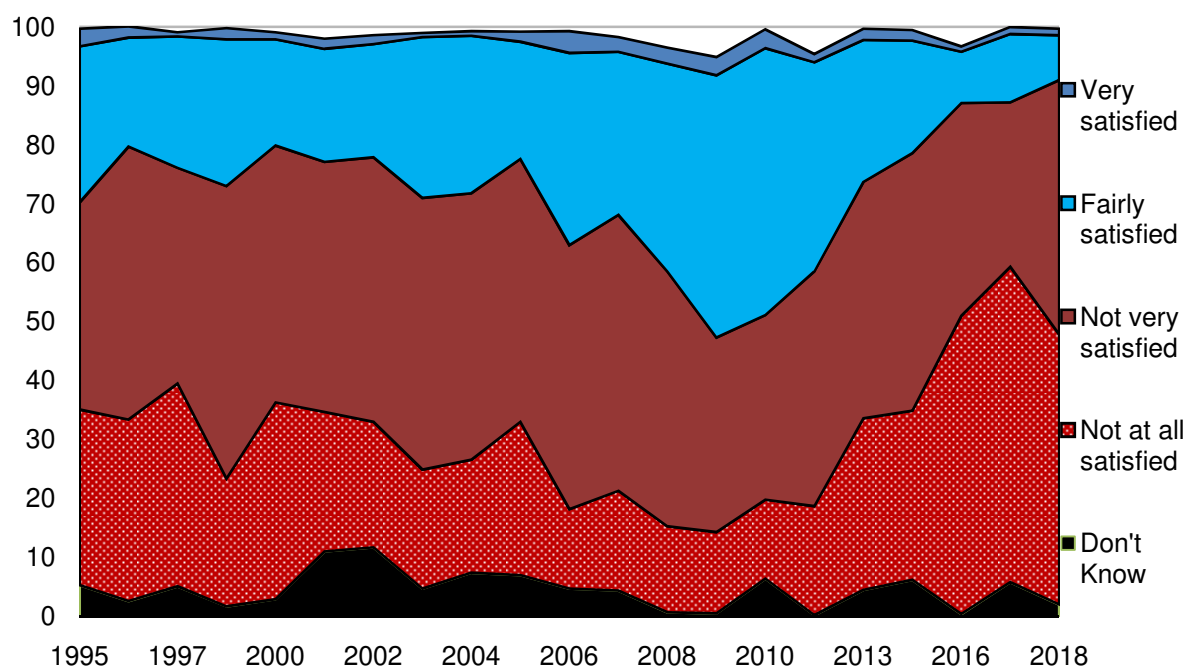
⁷⁰⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 34-35.

⁷⁰⁵ MIGUEL, Luis Felipe. Democracia fraturada: o golpe, os limites do arranjo concorrencial e a perplexidade da ciência política. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). *Encruzilhadas da Democracia*. pp. 45-64. Porto Alegre: Zouk, 2017. p. 57.

⁷⁰⁶ DALY, Tom Gerald. Populism, Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. *14th International Human Rights Researchers' Workshop: 'Democratic Backsliding and Human Rights Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal*, 2-3 January 2019.

Salgado com base em dados obtidos pelo Latinobarômetro. O Gráfico 10, mais que demonstrar qualquer caminho futuro, reflete o diagnóstico tecido até aqui de que há uma quebra dos pressupostos democráticos concretizada a partir do *impeachment* contra Dilma Rousseff, mediante constantes transformações de sentido da Constituição e da própria democracia, que se reflete ainda mais em mudanças paradigmáticas de proteção de direitos fundamentais. O constitucionalismo democrático demanda da garantia de direitos às cidadãs aliada a eleições livres e justas, à certeza de que os perdedores deixarão o poder e aceitarão os resultados e também a uma dinâmica de proteção de um núcleo constitucional que permite isso tudo. A quebra com a confiança na democracia, como se observa abaixo, coloca em xeque essa dinâmica.

Gráfico 10 - Grau de satisfação com a democracia brasileira



Fonte: SALGADO, Eneida Desiree. A series of unfortunate events or some kind of karma? 2018 election and Brazil's persistent conservative alignment. Jack W. Peltason Center for the Study of Democracy – UCI.

O gráfico evidencia que, a partir de 2013, há uma ascendência da insatisfação da população em relação à democracia. As eleições de 2018 ocorrem em período de baixíssimo apreço pelos pressupostos democráticos no país, o que se reflete na escolha de uma liderança “apolítica”, de caráter populista, apoiado nos ideais neoconservadores e refletindo, dessa

forma, a negação do projeto estabelecido até então. Isso vai significar um desapego também ao texto constitucional.

Em 2016, Avritzer dizia que a “saída do impasse atual da democracia brasileira implica estabelecer um forte acordo procedimental sobre as formas de saída da crise e, ao mesmo tempo, barrar todas as formas de intolerância e negação de direitos que têm se manifestado na sociedade”, manifestando uma crença de que a prevalência das instituições poderia permitir o fortalecimento da democracia.⁷⁰⁷ A análise é de que apenas um retorno ao texto constitucional e o afastamento de mudanças de sentido abruptas, casuísticas e pouco afetas dos princípios de impessoalidade e legalidade com objetivos políticos é possível superar o momento de constitucionalismo fraco percebido atualmente.

Essa perspectiva confirma o conceito originalmente trabalhado nesta pesquisa. A desnaturação constitucional é um fenômeno do constitucionalismo brasileiro, operado pela flexibilização de normas constitucionais relativas aos pressupostos democráticos – mediante o “jogo duro constitucional” operado no processo de *impeachment* de 2016 – e de retirada expressiva de direitos sociais – com o processo desconstituente operado no país a partir de então. Este binômio é posto em curso por setores neoliberais, insatisfeitos com políticas redistributivas. A desnaturação é a expressão da força política da direita e de ataque ao projeto social trazido pela Constituição de 1988.

Apesar de um cenário em que emerge um pessimismo quanto ao futuro, “a Constituição de 1988 continua sendo a melhor expressão de um Brasil que firmou um sólido compromisso democrático em vários níveis das relações sociais, bem como estabeleceu políticas maduras de defesa dos direitos humanos”.⁷⁰⁸ Daí a discordância em relação às apostas voltadas a uma nova constituinte, como proposto, por exemplo, por Bruce Ackerman. O autor estadunidense entende necessária a adoção do parlamentarismo para superação da crise constitucional brasileira, o que seria “[a] melhor maneira de responder à alienação política crescente é convocar nova Assembleia Constituinte em 2023. Uma vez eleitos, os representantes deveriam reconsiderar as decisões-chave da Assembleia de 1988 já que elas, ao longo das décadas, geraram a atual crise de confiança pública”. Esta seria a melhor forma de

⁷⁰⁷ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 132.

⁷⁰⁸ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 232.

se evitar extremismos, segundo Ackerman, uma vez que o centro se alinharia ora à direita, ora à esquerda.⁷⁰⁹

Lênio Streck e Marcelo Cattoni de Oliveira pontuaram precisamente as reais razões na perda da fé no sistema constitucional. Em resposta ao texto de Ackerman, listaram como razões a esse fenômeno os abusos na utilização de instrumentos jurídicos contra a própria Constituição, desde o *impeachment* perpetrado sem crime de responsabilidade, a criminalização da política, o ativismo judicial em desrespeito à Constituição, a ausência de justiça de transição, a institucionalização e naturalização de discurso de estabilidade e austeridade econômicas em relação aos direitos fundamentais, que contraria compromissos constitucionais, as emendas constitucionais inconstitucionais e as emendas desconstituíntes, especialmente a Emenda n. 95/2016.⁷¹⁰

No mesmo sentido, Thomas Bustamante, Emilio Peluso Neder Meyer, Marcelo Cattoni de Oliveira, Jane Reis Gonçalves Pereira, Juliano Zaiden Benvindo e Cristiano Paixão entenderam ser uma má ideia o *replacement* da Constituição de 1988. Em texto em coautoria, manifestaram-se seguindo entendimento de que a substituição da ordem constitucional por outra não significaria uma melhora ou uma saída para a crise democrática. Entendem os autores que Ackerman ignora o longo período de construção do ideal democrático no país, para além dos anos de Assembleia Constituinte, tempo em que a sociedade brasileira teria suportado a arbitrariedade e perseverado rumo à democracia, implementando uma agenda de construção de direitos em favor da igualdade e da liberdade. A crise percebida desde o *impeachment* de Dilma Rousseff e a eleição de Jair Bolsonaro sinalizam risco, mas não importam no fim da Constituição. Esta é resultado de procedimentos democráticos e consensos e os entraves que se apresentam não podem ser resolvidos com atalhos ou soluções fáceis.⁷¹¹

Uma nova constituinte nesse momento reflete um desapeço pelo que significou a Constituinte de 1987/1988, a participação popular, a ruptura com o autoritarismo e a ditadura

⁷⁰⁹ ACKERMAN, Bruce. O Brasil precisa de nova Constituição. *Correio Braziliense*. Publicado em 13.jul.2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/opiniao/2020/07/13/internas_opiniao,871622/o-brasil-precisa-de-nova-constituicao.shtml. Acesso em 01.ago.2020.

⁷¹⁰ STRECK, Lênio; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade.. O Brasil, o jurista Ackerman e a lição de Platão em Siracusa. *Conjur*. Publicado em 15.jul.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-15/streck-cattoni-brasil-ackerman-licao-platao-siracusa>. Acesso em 01.ago.2020.

⁷¹¹ BUSTAMANTE, Thomas da Rosa; MEYER, Emilio Peluso Neder; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; BENVINDO, Juliano Zaiden; PAIXÃO, Cristiano. *Why Replacing the Brazilian Constitution Is Not a Good Idea: A Response to Professor Bruce Ackerman*, Int'l J. Const. L. Blog, Jul. 28, 2020, at: <http://www.icconnectblog.com/2020/07/why-replacing-the-brazilianconstitution-is-not-a-good-idea-a-response-to-professor-bruce-ackerman/>

militar, a longa gestação de um projeto democrático, a afirmação coletiva de direitos, o compromisso com a democracia e com os ideais de uma sociedade livre, justa, solidária e em busca da igualdade material. “A culpa da realidade política brasileira não é da Constituição - é do seu desrespeito. Impõe-se a adoção do texto constitucional com o pacto político realizado democraticamente e apto a realizar a democracia”, como pontua Eneida Desiree Salgado.⁷¹² Ou, como afirmou Cármen Lúcia Antunes Rocha, “*Constituição não faz milagre, faz Direito*”.⁷¹³ É só o retorno ao texto constitucional, com a recuperação dos pressupostos de que quem é eleito assume o cargo e nele permanece até o final ou até que se tenha evidências de crime de responsabilidade e de violação à Constituição que vai permitir a retomada de rumos democráticos. Mais que isso, é necessária a formulação de uma cultura de apreço pela democracia, bem como da dimensão social do Estado. “Antes de pensar em outra mudança na ordem constitucional, os brasileiros precisam reconstruir o *ethos* da legalidade pressuposto pelo constitucionalismo, e o caminho certo para fazer isso não é apenas assumir a responsabilidade por essas falhas institucionais, mas também reforçando nosso compromisso com o constitucionalismo.”⁷¹⁴

Seguindo entendimento de Luís Felipe Miguel, o diagnóstico é de que “no Brasil, a democracia ‘desconsolidou-se’ no momento em que grupos-chave concluíram que o jogo eleitoral não lhes servia mais. Enquanto tais grupos dispuserem deste poder de veto, qualquer ordem democrática será frágil.”⁷¹⁵ A inversão dessa chave é um indicativo de possível superação dos problemas evidenciados até aqui. “A saída para a crise que experimentamos desde 2013 só pode vir de um pacto constitucional amplo e democrático, firmado com os múltiplos setores da sociedade, por meio da progressiva implementação de direitos num país tão desigual como o nosso, e do fortalecimento institucional.”⁷¹⁶

É preciso escapar à dinâmica neoconservadora que se apresenta atualmente, pois ela contraria diretamente o conteúdo constitucional de redução de desigualdades sociais e de promoção do bem de todos. Conservadorismo e neoliberalismo se relacionam diretamente,

⁷¹² SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 259.

⁷¹³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Constituição e Constitucionalidade*. Belo Horizonte: Editora Lê, 1991. p. 24.

⁷¹⁴ BUSTAMANTE, Thomas da Rosa; MEYER, Emilio Peluso Neder; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; BENVINDO, Juliano Zaiden; PAIXÃO, Cristiano. *Why Replacing the Brazilian Constitution Is Not a Good Idea: A Response to Professor Bruce Ackerman*, Int'l J. Const. L. Blog, Jul. 28, 2020, at: <http://www.iconnectblog.com/2020/07/why-replacing-the-brazilianconstitution-is-not-a-good-idea-a-response-to-professor-bruce-ackerman/>

⁷¹⁵ MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil*: da Constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 19.

⁷¹⁶ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 235.

uma vez que “[a]mbos são resultado da crítica à esfera política como espaço de deliberação coletiva sobre o bem comum”.⁷¹⁷ Assim, a dinâmica do neoconservadorismo brasileiro é de negação do conteúdo constitucional. Ela é um reflexo da sociedade, devendo ser entendida nessa perspectiva, mas as suas ações não podem violar o que a Constituição estabelece como núcleo central de proteção, sob pena de pôr fim ao próprio constitucionalismo.

Oscar Vilhena Vieira compreende que haveria uma necessidade constante na mobilização social com o objetivo de pressionar o sistema de coordenação político. Assim seria possível existir uma cobrança efetiva do que é disposto constitucionalmente. Afirma, levando em consideração os problemas que emergem quando a erosão democrática é provocada por vontade da maioria, que é necessário a dispersão do poder, o fortalecimento do caráter pétreo dos direitos fundamentais e o estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos. A eventual condução da política à margem da Constituição inevitavelmente levaria ao arbítrio e à violência.⁷¹⁸

Pode-se então colocar ao Brasil a pergunta feita por Post e Siegel: “[c]omo, então, pode a constituição continuar a inspirar lealdade e comprometimento a despeito de um permanente desacordo em relação ao seu conteúdo?”⁷¹⁹ Essa é a grande questão a ser respondida em um futuro próximo no país, especialmente em função das propostas de constituinte como solução fácil ao difícil problema de crise constitucional. A resposta está na Constituição e no processo que lhe deu origem. Os desacordos existem porque a Constituição é democrática e pluralista, permite a coexistência de diversos espectros ideológicos e de visões de mundo distintas. Ela permite governos mais à direita e mais à esquerda dentro de uma normalidade institucional, avançando em uma dinâmica de expansão de direitos fundamentais e restrição de atividades estatais, mas sem perder a natureza.

A superação da crise demanda a retomada do sentido pluralístico, que não comporta restrições austeras aos direitos de uma maioria populacional, gerando a precarização da vida. A pluralidade da democracia liberal constitucionalmente instituída necessita do respeito às instituições democráticas e ao núcleo de direitos fundamentais estabelecido no texto constitucional, ou seja, é necessário o respeito mínimo aos ideais do constitucionalismo democrático. Por outro lado, se esse não for o caminho adotado para o futuro, no caso de “os

⁷¹⁷ CASTRO, Felipe Araújo. Precisamos falar sobre o (neo)conservadorismo no Brasil. *Justificando*. Publicado em 06.nov.2018. Disponível em: <https://www.justificando.com/2018/11/06/precisamos-falar-sobre-o-neoconservadorismo-no-brasil/>. Acesso em 19.jul.2020.

⁷¹⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 126, p. 215-218.

⁷¹⁹ POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. 2009. Democratic Constitutionalism. In: BALKIN, J. M.; SIEGEL, R. B. *The Constitution in 2020*. Oxford: Oxford University Press. p. 25-34.

movimentos desconstituintes persistirem, e novos ataques forem dirigidos ao núcleo do texto ora vigente, não mais será possível restaurar um mínimo padrão de estabilidade institucional, e com isso a história que se iniciou em 5 de outubro de 1988 terá chegado ao seu termo final.”⁷²⁰ As reformas desconstituintes desnaturam a Constituição e somente uma retomada de proteção pode reconsolidar a democracia.

“A resposta está na Constituição”, dizia Eneida Desiree Salgado. “É só ir até ela. Parafraseando Mario Quintana, basta do silêncio de uma Constituição que ninguém lê.”⁷²¹ Em outras palavras, é o que Mattias Kumm chama de “resiliência constitucional”⁷²² como resposta, a necessária manutenção do texto e do sentido de supremacia da Constituição como forma de se estabelecer um contraponto a um momento de ameaças à democracia e ao constitucionalismo. A resposta é dada pelo próprio desenho constitucional.

Mas talvez a Constituição de 1988 se torne “a defunta”, como Joaquim Manuel de Macedo colocou, na fala do tio ao sobrinho. “Eis aí, pois, a santa mártir, meu sobrinho: quando ela nasceu, um povo inteiro saudou-a, como a fonte inesgotável de toda a sua felicidade, como o elemento poderoso de sua grandeza futura; saudou-a com o entusiasmo e a fé com que os hebreus receberam as doze Tábuas da Lei: pobre mártir!” A Constituição de 1988, com um projeto de sociedade livre, justa e solidária, de redução de desigualdades e promoção de um Estado Social, não foi jamais plenamente aplicada. “Não a deixaram nunca fazer o bem que pode: apunhalaram-na, apunhalaram-na ainda hoje todos os dias, e entretanto cobrem-se com o seu nome e fingem amá-la os mesmos sacrílegos que a desrespeitam, que a ferem, que a pisam aos pés”.⁷²³

Ferdinand Lassalle afirmou: “[o]nde a Constituição reflete os fatores reais e efetivos do poder, não pode existir um partido político que tenha por lema o respeito à Constituição, porque ela já é respeitada, é invulnerável.”⁷²⁴ Em outros termos, como disse Stephen Holmes,

⁷²⁰ PAIXÃO, Cristiano. 2018. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. *Jota*, 3 maio. Disponível em: <http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988-03052018>. Acesso em: 01.jul.2020.

⁷²¹ SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia: tijolo por tijolo em um desenho* (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 260.

⁷²² KUMM, Mattias. How populist authoritarian nationalism threatens constitutionalism or: Why constitutional resilience is a key issue of our time. *Verfassungsblog*. Publicado em 06.dez.2018. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/how-populist-authoritarian-nationalism-threatens-constitutionalism-or-why-constitutional-resilience-is-a-key-issue-of-our-time/>. Acesso em 03.jul.2020.

⁷²³ MACEDO, Joaquim Manoel de. *A carteira do meu tio*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001 [1867]. p. 19.

⁷²⁴ LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição?* São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 2000 [1933/1862].

a democracia necessita de “lealdade na adversidade” para resistir⁷²⁵, ou seja, é preciso que em períodos de crise constitucional os setores políticos se mantenham fiéis à Constituição.

A pergunta que pode ser feita é: será possível então a renaturação constitucional? Compreende-se ser uma tarefa árdua, mas realizável e absolutamente indispensável. É necessária a retomada dos ideais presentes na Lei Fundamental, especialmente dos objetivos traduzidos pelo artigo 3º. Assim, a superação de reformas que operam o aumento de desigualdades sociais é indispensável. Além disso, o *impeachment* não pode ser utilizado como ferramenta de chantagem do Congresso Nacional em relação à presidência. As discordâncias na arena política não podem se refletir na banalização do instituto. Por fim, é necessário confiar no resultado eleitoral. As urnas representam a voz do povo soberano. Ainda que grupos de interesse possam discordar das escolhas, não devem subverter a vontade eleitoral da cidadania.

⁷²⁵

HOLMES, Stephen. Loyalty in Adversity. In: JOHNSTON, David; URBINATI, Nadia; VERGARA, Camila. *Machiavelli on Liberty and Conflict*. Chicago: University of Chicago Press, 2017.

CONCLUSÕES

A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar.

*A Constituição pretende ser a voz, a letra,
a vontade política da sociedade rumo à mudança.*⁷²⁶

O processo constituinte de 1988 produziu, em relação ao regime anterior, um texto constitucional de mudança: democracia liberal, proteção de direitos fundamentais, instituição de um ideal de Estado Social, institucionalização dos conflitos políticos e coexistência de grupos políticos diversos. A Constituição condensou anseios variados, levando em seu texto caminhos para a superação de problemas reais da sociedade, como as desigualdades sociais, a pobreza e a marginalização. Objetivou superar tais adversidades para construir uma sociedade livre, justa e solidária, para promover o bem de todos, promessas ainda incompletas, mas pelas quais vale à pena lutar.

Em oposição a essa configuração deontológica projetada pela constituinte, a Constituição brasileira sofre, a partir da segunda década do século XXI, um processo de desnaturação constitucional promovido pela alteração nuclear da sua configuração, que importa em uma nova dinâmica de proteção de direitos e de pressupostos da democracia liberal. A desnaturação é produzida por meio de mudanças formais (emendas constitucionais) e informais (mutações) ao texto constitucional, assim como por alterações legislativas que desconstitucionalizam direitos sociais, atingindo elementos basilares, intangíveis do constitucionalismo democrático da Nova República. Essa configuração inova na estrutura e desconsidera os objetivos pelos quais a Lei Fundamental foi constituída, notadamente no que se refere à proteção social, com o objetivo de estabelecer uma roupagem neoliberal ao Estado brasileiro.

Desnaturação significa perda da natureza, das características próprias de um elemento, com sua descaracterização ou desconfiguração. A imposição gradual de mudanças no sentido da Constituição, tanto pela alteração de pressupostos democráticos quanto por inovações em matéria de proteção de direitos sociais, desnatura o texto constitucional e o descaracteriza por completo. Um Estado que pretendia instituir um ideal de proteção de direitos passa a considerá-los “entraves” ao desenvolvimento, “custosos” demais para um modelo estatal neoliberal. Essa desconfiguração dos ideais constitucionais, em especial dos

⁷²⁶

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães*. Data: 05.out.1988.

objetivos da República, imprime novos valores à dinâmica de proteção social no país. Evidencia-se, assim, a desnaturação da Constituição de 1988.

A configuração da desnaturação constitucional no país se verifica desde a abertura do procedimento de *impeachment* em 2016, passando por alterações desconstituintes neoliberais de enxugamento dos gastos públicos e de retirada de direitos constitucionalmente assegurados. Este processo é marcado pelo neoconservadorismo político, fenômeno que opera a partir de um binômio de conservadorismo moral e neoliberalismo econômico, com a expectativa de “retorno” dos ideais morais da família tradicional brasileira, um patriotismo ufanista e apoiado na bandeira do combate à corrupção. Dessa forma, aliado aos setores tradicionais da direita brasileira – sempre fortemente presentes na Nova República –, o novo conservadorismo brasileiro abriu as portas para a desnaturação da Constituição.

O neoconservadorismo está presente no Congresso Nacional com mais força desde 2014, sustentando pautas calcadas em ideais cristãos, conservadoras nos costumes, contrárias a políticas afirmativas de qualquer natureza, em oposição a pautas feministas e de igualdade racial, representando freios quanto à consolidação de direitos destes setores e, mais que isso, simbolizando em muitos momentos a evidência de retrocessos sociais. O ideal neoliberal é uma tônica destes grupos, razão pela qual a desconstitucionalização de direitos sociais é combinada com pautas moralizantes. O casamento do neoliberalismo com o conservadorismo é um dos atores do processo de desnaturação constitucional, pois avança sobre bases da Lei Fundamental brasileira.

Há uma quebra com a separação dos poderes ensejada pelo processo de *impeachment*, na medida em que este se transforma em um veto político do parlamento, análogo ao voto de desconfiança. A mutação constitucional levada a cabo pelo impedimento da presidenta Dilma Rousseff transformou um instituto, tido por grande parte da doutrina nacional como de natureza jurídico-política, em instrumento político a ser invocado quando há quebra da confiança do Congresso Nacional em relação à Chefia do Poder Executivo. De instrumento de fiscalização, o *impeachment* passa a uma armadilha do Poder Legislativo, engatilhada sempre que as dinâmicas políticas se alteram. A partir de 2016, basta uma configuração (des)favorável para a substituição da vontade eleitoral das cidadãs pela vontade política do Legislativo.⁷²⁷

⁷²⁷

A abertura de procedimentos de *impeachment* contra governadores, a exemplo de Wilson Witzel (PSC-RJ) e Carlos Moisés (PSL-SC), denota justamente essa mutação constitucional de sentido do instituto, operado por razões políticas contra aqueles que venham a sofrer com a perda de apoio político dos parlamentos.

Não há na Constituição qualquer instituto jurídico que permita a retirada de governantes na Chefia do Executivo por força da perda de confiança política. O *impeachment* demanda o cometimento de um crime de responsabilidade. Pode haver juízo de conveniência e oportunidade quando, configurado o crime político, o parlamento entenda não haver interesse em prosseguir com a denúncia – jamais o contrário. O juízo de conveniência e oportunidade relacionado ao impedimento não se aplica no caso de ausência de conduta reprovável, por razões políticas e interesses oposicionistas.

A partir da construção teórica elaborada, torna-se evidente que, mesmo que se considere o *impeachment* um instrumento jurídico-político, ainda assim o processo ocorrido no Brasil em 2016 está eivado de vícios procedimentais e materiais insanáveis. Não há como se considerar legítimo ou adequado o processo de retirada da presidenta por atos considerados como infrações depois da entrega das contas. A aplicação retroativa do entendimento provoca insegurança jurídica e demonstra que a questão era política, não jurídica. Trata-se, em resumo, da utilização de instrumentos jurídicos para subversão da ordem constitucional.

Compreende-se, portanto, que o *impeachment* movido contra Dilma Rousseff foi uma expressão do chamado “jogo duro constitucional”, hipótese na qual o direito é usado como tática para obtenção de fins políticos específicos. Há uma manipulação de conceitos juridicamente consagrados a fim de promover mudanças na ordem política e na ordem constitucional. No caso brasileiro, este jogo foi tão duro que promoveu uma mutação no sentido constitucional do instituto do *impeachment*, desnaturando não apenas seu significado, mas a própria razão da sua existência. Se o instituto é visto como instrumento de equilíbrio da separação de poderes, sob uma óptica *brossardiana*, o estabelecimento de um mecanismo de veto do parlamento sobre a Chefia do Executivo é exatamente o oposto desse primado. O instituto passaria, segundo esta percepção, de fiel da balança a uma arma do Congresso Nacional contra aquelas que ocupassem a cadeira presidencial.

O *impeachment* de 2016 foi estratégico para os movimentos neoconservadores, uma vez que representou a tomada do poder por setores conservadores e historicamente representados, detentores do poder, em relação a um projeto político que havia se proposto, ainda que muito aquém do esperado, a avançar nas pautas sociais e implementar um modelo de gestão minimamente voltado à redução das desigualdades sociais. As consequências do processo foram expressivas. A “carta branca” lançada ao Congresso Nacional, com apoio das elites econômicas, da mídia e de setores populares, abriu as portas da Constituição a expressivas mudanças, na contramão dos ideais constituintes.

Com o objetivo de adequar a Constituição àquilo que consideram um papel menos custoso do Estado, os grupos que promoveram o impedimento em 2016 iniciaram uma desnaturação constitucional sucessiva no país. Impuseram, constitucionalmente, um Teto de Gastos Públicos e uma Reforma Previdenciária, e promoveram ainda, no âmbito legislativo, uma Reforma Trabalhista expressiva. Fragilizaram, com isso, a proteção constitucional nessas esferas, a partir de um processo de desconstitucionalização dos direitos sociais afirmados pela Lei Fundamental. A agenda neoliberal avançou progressivamente a partir de então, fazendo com que aquela dimensão social de proteções de direitos fundamentais, especialmente os sociais, se perdesse ou fragilizasse.

Assim, o núcleo constitucional ficou vulnerável. A desnaturação, evidenciada pela descaracterização dos objetivos constitucionalmente pactuados, é um retrato da perda da força normativa da Constituição. Mediante a flexibilização extrema dos pressupostos constitucionais, entende-se ter havido a desnaturação da Constituição, com a mudança expressiva das suas características de proteção a partir da inserção de elementos externos, causando uma inversão de sentido do que originalmente fora previsto, especialmente na ordem social.

Ocorreu, com estes processos, um acirramento da polarização política no país. A tomada de decisões políticas no Congresso Nacional passou a se dar em uma lógica partidária expressiva, evidenciada nesta pesquisa a partir das votações, na Câmara dos Deputados, do *impeachment*, da Reforma Trabalhista, e das Emendas Constitucionais do Teto de Gastos Públicos e da Reforma Previdenciária de 2019. O fenômeno da polarização entre os grupos políticos foi evidenciado a partir da contraposição com outras alterações constitucionais expressivas, notadamente a “PEC das Domésticas” e a Reforma da Previdência efetuada pelo Governo Lula, demonstrando que havia, em outros tempos, outra dinâmica no Congresso.

A partir de um ponto de vista jurídico e da análise de dados empíricos, é possível evidenciar aquilo que intuitivamente se reproduzia em vários textos, tanto do campo do direito como da ciência política: o *impeachment* contra Dilma Rousseff foi resultado de um avanço do conservadorismo e de uma articulação da oposição, inconformada com o resultado eleitoral, que permitiu alterações substanciais na ordem constitucional, especialmente pautadas por ideais neoconservadores e neoliberais. Os mesmos grupos políticos responsáveis por articular o impedimento da presidenta orientaram estas mudanças, movidos por uma lógica de Estado que escapa ao ideal constitucional.

A desnaturação constitucional é, como se pode observar, um processo de perda de significado constitucional, por meio de uma descaracterização das proteções pactuadas na Lei

Fundamental. É um processo incremental, sucessivo, que se opera através de mudanças formais e informais do substrato constitucional. O constitucionalismo é instrumento de controle do poder e dos arbítrios, de proteção da legalidade, de proteção de direitos e garantias fundamentais e, no caso de contextos democráticos, da garantia das eleições livres e da ampliação da participação, mediante redução de desigualdades sociais. O cenário configurado a partir de 2016 denota uma fissura nesses pressupostos. O constitucionalismo da crise presente nesta dinâmica desnaturada da Lei Maior é um fato, mas não significa dizer que é “terra arrasada” e que a Constituição de 1988 mereça ser substituída.

A superação do processo de desnaturação, ou a renaturação da Constituição, se dá pela recusa em se curvar à força constituinte do fato consumado.⁷²⁸ É preciso buscar a Constituição no Exílio⁷²⁹, aquela que se foi diante de reformas sucessivas, de mudanças de sentido e da utilização política dos institutos com finalidades específicas. Somente com a alteração formal destas novas configurações dos direitos sociais na Constituição é possível renaturar a ordem de 1988. No que concerne ao *impeachment*, este deve ser interpretado em uma lógica positivista: é instrumento de responsabilização de governantes que cometem crimes de responsabilidade. A mutação realizada sobre o conteúdo do instituto levou-o à condição de moção de desconfiança, incompatível com a Constituição de 1988. Em sentido deontológico, não poderia jamais servir aos interesses políticos do parlamento.

Isso porque os pressupostos do constitucionalismo democrático, bem como os contornos da democracia liberal, tornaram-se flexíveis diante desta realidade. Equivale a dizer que a força normativa da Constituição é colocada em xeque frente ao avanço de uma prática neoconservadora, neoliberal e com contornos autoritários (porque subverte o resultado eleitoral, democraticamente construído). Houve uma preocupação maior com a consequência do processo – “primeiro a gente tira a Dilma” – do que com a manutenção do sistema constitucional como um todo, o que se demonstra na surpresa de alguns que apoiaram o processo contra a presidenta em relação à deterioração constitucional evidenciada hoje.

Essa desconsolidação democrática gera a incerteza se a pessoa eleita nas urnas terá condições de terminar o mandato. Se houver acordo o suficiente com o Congresso Nacional, poderá governar. Se houver crises e instabilidades, há dificuldade em manter o mandato. A utilização do *impeachment* como manobra política evidencia a fragilidade da República e dos

⁷²⁸ JELLINEK, Georg. *Reforma y mutación de la Constitución*. Tradução: Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991 [1906]. p. 7 e p. 29.

⁷²⁹ SUNSTEIN, Cass R. *Radicals in robes: why extreme right-wing courts are wrong for America*. New York: Basic Books, 2005.

pressupostos da democracia liberal. O país avança em um sentido de menos proteção de direitos e menos defesa das bases democracia liberal.

Há um risco real à sobrevivência da Constituição, seja em sentido formal ou material. Fala-se em uma nova constituinte, com a produção de um texto que esteja mais “de acordo” com a ordem política, uma Constituição que reflita melhor os fatores reais de poder. Diante do cenário aqui delineado, percebe-se quem tem mais a perder, seja com a substituição da ordem constitucional, seja com a desnaturação que ocorre hoje: os grupos minoritários. Ademais, não é o conflito político por si que deve ensejar uma nova ordem democrática, mas a possibilidade de institucionalização desses conflitos em uma arena plural que permita a coexistência de diferentes visões de forma democrática.

O processo de desnaturação constitucional colocado em curso e efetivado com o *impeachment* implica em menos direitos e menos democracia, avança a desdemocratização e a desconstitucionalização de direitos fundamentais. É operado por grupos que pretendem o desmonte do Estado provedor de direitos fundamentais, voltado a uma visão de direitos sociais que não corresponde com os ideais constitucionais.

Não é desejável abandonar o texto constitucional ou torná-lo “mera folha de papel”. Tampouco é possível assistir silente a tantas mudanças paradigmáticas que alteram o pêndulo democrático em sentido cada vez menos liberal e menos protetivo. Assim, apenas o apego ao texto constitucional pode garantir a força normativa e a supremacia da Constituição. A Constituição tem as respostas, resta aplicar seus objetivos, respeitar os fundamentos da República e garantir os direitos, essencialmente os previstos nos artigos 5º, 6º e 7º, impedindo a precarização da vida e a aniquilação da democracia. Se a nação quer e deve mudar, isso deve ser feito em acordo com as regras do jogo; do contrário não resta constitucionalismo democrático, mas apenas o uso da força e dos fatores reais de poder.

A superação da crise já está posta, resta apenas obedecer à Constituição. É preciso colocar os objetivos da República como centro de qualquer alternativa. Pensar em soluções voltadas à renaturação da Constituição requer o respeito aos ideais democráticos, a superação das desigualdades, a proteção dos direitos fundamentais e da dignidade humana. Não há solução que não passe pela retomada dos direitos sacados desde 2016. Somente uma repactuação social dos ideais relativos à democracia liberal e à jusfundamentalidade da proteção social pode virar o pêndulo democrático.

A defesa do ideal constitucional de 1988 parece ser hoje uma utopia. Como aduz Eduardo Galeano, “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos, e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais

alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para caminhar.”⁷³⁰ Ulysses Guimarães, na ocasião da promulgação da Constituição, em 1988, afirmou: “É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria.”⁷³¹

A utopia constitucional é a promotora da resistência, a crença condutora de quem insiste em defender uma sociedade livre, justa, solidária e democrática. A Constituição é um laço entre passado, presente e futuro, fruto de um projeto popular que teve como objetivo consagrar uma sociedade mais igualitária e participativa. Alterações constitucionais contrárias a estes elementos provocaram a desnaturação da Constituição, mas é possível salvá-la. A renaturação constitucional parece uma utopia, mas é indispensável para a superação da crise desconstituente. Resta caminhar rumo ao horizonte, ainda que ele se afaste diante da aproximação. É preciso caminhar em defesa da Constituição para se reabrir os caminhos da democracia e dos direitos fundamentais.

⁷³⁰ GALEANO, Eduardo. *Para que serve a utopia?* Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9iqi1oaKvzs>. Acesso em 01.out.2020.

⁷³¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães*. Data: 05.out.1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ACKERMAN, Bruce. O Brasil precisa de nova Constituição. *Correio Braziliense*. Publicado em 13.jul.2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/opiniaio/2020/07/13/internas_opiniaio,871622/o-brasil-precisa-de-nova-constituicao.shtml. Acesso em 01.ago.2020.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, contra a Presidenta da República*. Data: 04.abr.2016. p. 4.

AGÊNCIA BRASIL. Deputados citaram “Deus” 59 vezes na votação do impeachment. *Congresso em Foco – UOL*. Publicado em 19.abr.2016. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/deputados-citaram-%E2%80%9CDeus%E2%80%9D-59-vezes-na-votacao-do-impeachment/>. Acesso em 03.jan.2020.

AGÊNCIA ESTADO. Aécio endurece discurso para chamar população para manifestações do dia 13. *Jovem Pan*. Publicado em 23.fev.2016. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/brasil/aecio-endurece-discurso-para-chamar-populacao-para-manifestacoes-do-dia-13.html>. Acesso em 07.jan.2020.

ALBERT, Richard. Constitutional Amendment and Dismemberment. *The Yale Journal of International Law* [vol. 43: 1], pp. 1-84.

ALBERT, Richard. *Constitutional amendments: making, breaking, and changing constitutions*. New York: Oxford University Press, 2019.¹ ALBERT, Richard. *Constitutional amendments: making, breaking, and changing constitutions*. New York: Oxford University Press, 2019. p. 63-64.

ALBERT, Richard. How Unwritten Constitutional Norms Change Written Constitutions. *Dublin University Law Journal*, 2015, vol. 38(2), 387-417.

ALBERT, Richard. The Cult of Constitutionalism. *39 Florida State University Law Review* 373 (2012).

ALMEIDA, Frederico de. Impeachment é mais político que jurídico?. *Justificando*. Publicado em 08.out.2015. Disponível em: <https://www.justificando.com/2015/10/08/impeachment-e-mais-politico-que-juridico/>. Acesso em 18.jul.2020.

ALMEIDA, Ronaldo. de. (2017). A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo. *Cadernos Pagu*, (50), Dossiê: Conservadorismo, Direitos, Moralidades e Violência. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8650718>. Acesso em 18.jul.2020.

ALONSO, Angela. A política das ruas. Protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos CEBRAP*, n. especial, junho de 2017.

AQUINO, Jackson Alves de. Conservadorismo e ressentimento: duas fontes do antipetismo. In: SILVA, Emanuel Freitas da; FROTA, Francisco Horácio da Silva; SILVA, Maria Andrea Luz da (Orgs.). *Atores políticos e dinâmicas eleitorais*. Fortaleza: Edmetá, 2019. pp. 232-273.

ARAÚJO, Elizeu Serra. As Reformas da Previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *Revista de Políticas Públicas*. São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Trump e o ocidente. *Cadernos de Política Exterior*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), a. III, n. 6, segundo semestre 2017. p. 323-355.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional Um estudo à luz do princípio federativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 52 n. 207 jul./set. 2015, p. 289-303.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico - metodológica e de agenda de pesquisa. *10º Econcontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/por-que- apenas-partidos-analise-das-frentes-parlamentares.pdf>. Acesso em 01.out.2020.

ARGUELHES, Diego Werneck. Impeachment: uma questão para o Congresso. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 96-98.

ARGUELHES, Diego Werneck; BATINI, Silvana. *Impeachment* e reeleição. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 165-166.

ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe. *Impeachment: a maldição de Paulo Brossard*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 167-170.

ARRUDA, Ricardo José Brito Bastos Aguiar de. Um “árbitro de vídeo” para o jogo político na democracia. *Justificando*. Publicado em 17.set.2018. Disponível em: <https://www.justificando.com/2018/09/17/um-arbitro-de-video-para-o-jogo-politico-na-democracia/>. Acesso em 18.jul.2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da Seguridade Social 2015*. 16. ed. Brasília, DF, ago. 2016. Disponível em: <<https://www.anfip.org.br/>>

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. O novo constitucionalismo latino-americano: uma abordagem política. In: AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie

Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 19-42.

AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 11-55, jul./set. 2009.

BAGGIO, Roberta Camineiro. Justiça de Transição como Reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro. In: *Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010.

BAGHIM, Bruno. “Intervenção militar constitucional”: estupidez ou má-fé? *Justificando*. Publicado em 05.jun.2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/06/05/intervencao-militar-constitucional-estupidez-ou-ma-fe/>. Acesso em 07.jan.2020.

BAHIA, A. G. M. F. M.; MEYER, E. P. N.; SILVA, D. B.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; VECCHIATTI, P. R. I. Golpe vergonhoso passa na Câmara. In: PRONER, C.; CITTADINO, G.; TENENBAUM, M.; RAMOS FILHO, W. *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal Editora, 2016. pp. 30-33.

BAHIA, A. G. M. F.; MEYER, E. P. N.; SILVA, D. B.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; VECCHIATTI, P. R. I.; Para defender a Constituição e a lei, por vezes cabe dizer o óbvio: crimes de responsabilidade são crimes. *Empório do Direito*, Florianópolis, 14 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/para-defender-a-constituicao-e-a-lei-por-vezes-cabe-dizer-o-obvio-crimes-de-responsabilidade-sao-crimes-e-nao-ha-crimes-em-resposta-a-pedro-canario-por-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes-bahia-emilio-peluso-neder-meyer-diogo-bacha-e-silva-be>. Acesso em 18.jul.2020.

BALKIN, Jack M. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. (2017). *Faculty Scholarship Series*. 5158.

BALKIN, Jack M. Constitutional Hardball and Constitutional Crises, *26 Quinnipiac Law Review*. 579, 585 (2008)

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O princípio da legalidade e algumas de suas consequências para o direito administrativo sancionador. *Revista Latino-americana de estudos constitucionais*. n. I, jan./jun. 2003, pp. 61-75.

BARBOSA FILHO, Claudio Roberto. Quando a emenda é pior que o soneto: o processo de *impeachment* de governadores e o Supremo Tribunal Federal. *Revista do Legislativo Paranaense*, Curitiba, n. 2, Ago/2018, p. 155-171.

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo Abusivo: Fundamentos Teóricos e Análise da sua Utilização no Brasil Contemporâneo. *Direitos Fundamentais e Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de; PIRES, Thiago Magalhães. Impeachment: controle do poder político e presidencialismo no Brasil. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 04, p. 2545-2565, 2016.

BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Retroatividade. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/288/edicao-1/retroatividade>. Acesso em 18.jul.2020.

BARROS, Celso Rocha de. O Brasil e a recessão democrática: como o cenário político global ajuda a entender a nossa crise – e vice-versa. *Piauí*, edição 139, abril 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-brasil-e-recessao-democratica/>.

BARROSO, Luís Roberto. “Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo”. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 212, p. 174, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BBC BRASIL. *Todos os homens (e nenhuma mulher) do presidente interino*. Mariana Schreiber. 12.mai.2016. http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160511_aliados_temer_ms_cc. Acesso em 24.set.2020.

BBC. *'Dia D' do impeachment: o que você precisa saber sobre a votação e os próximos passos*. Publicado em 17.abr.2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160417_impeachment_dia_d_ab. Acesso em 30.nov.2019.

BBC. Steven Levitsky: Por que este professor de Harvard acredita que a democracia brasileira está em risco. *BBC News Brasil*. Publicado em 19.out.2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45829323>. Acesso em 06.jan.2020.

BECHO, Renato Lopes. *Lições de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BENAYON, Flavio da Rocha; BRANDÃO, Renata Ortiz; NASCIMENTO, Felipe Augusto Santana do. Do dizer que não cessa de se inscrever: condições de produção e o “fantasma do comunismo”. *IX SEAD – A análise do discurso e as suas condições de produção*, 2019.

BENVINDO, Juliano Zaiden. The Forgotten People in Brazilian Constitutionalism: Revisiting Strategic Behavior Analyses of Regime Transitions. (2017) 15 *International Journal of Constitutional Law* 332, 352.

BENVINDO, Juliano Zaiden. *Abusive Impeachment? Brazilian Political Turmoil and the Judicialization of Mega-Politics*, Int'l J. Const. L. Blog, Apr. 23, 2016, Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2016/04/abusive-impeachment-brazilian-political-turmoil-and-the-judicialization-of-mega-politics/>. Acesso em 18.jul.2020.

BENVINDO, Juliano Zaiden. *Institutions Matter: The Brazilian Supreme Court's Decision on Impeachment*, Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 31, 2015, Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2015/12/institutions-matter-the-brazilian-supreme-courts-decision-on-impeachment/>. Acesso em 18.jul.2020.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: uma relação difícil. *Lua Nova*, n. 61, 2004.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, Volume 27, Number 1, January 2016, p. 5-19.

BICUDO, Hélio; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. *Denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Vana Rousseff*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

BIROLI, Flávia. Sobre lutas, avanços e reações: feminismos e a reorganização das esquerdas. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre: Zouk, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Vol. 1. 11. ed. trad. Carmen C, Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BOFF, Leonardo. *Um golpe parlamentar e a volta reacionária da religião, da família, de Deus e contra a corrupção*. Publicado em 18.abr.2016. Disponível em: <http://cutrs.org.br/brasil-247-leonardo-boff-um-golpe-parlamentar-e-a-volta-reacionaria-da-religiao-da-familia-de-deus-e-contra-a-corrupcao/>. Acesso em 10.jan.2020.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BOLZAN DE MORAIS, José Luís; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. *Constitucionalismo e Cidadania: por uma jurisdição constitucional democrática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BORBA, Dalton José. *Iniciativa Popular de Emenda Constitucional no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. 2002.

BOURNE, Angela K. Political Parties and Terrorism: Why ban Batasuna?. *Comparative European Politics*, n. 13 (2015): 325–344.

BRAGHINI, Katya. Para uma anatomia do conservadorismo. *Outras Palavras*. Publicado em 14.nov.2017. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/para-uma-anatomia-do-conservadorismo/>. Acesso em 18.jul.2020.

BRAGON, Rainier; URIBE, Gustavo. PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma. *Folha de S. Paulo*. Publicado em 02.dez.2015. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contracunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>. Acesso em 15.jul.2020.

BRASIL. *Ata da 91ª Sessão da Câmara dos Deputados*, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 17 de abril de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-091-de-170416>. Acesso em 05.jul.2020.

BRASIL. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ano II. Número 196. 04 de março de 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia Consolidada. *Correio Braziliense*. Publicado em 15.mar.1995. Acesso em 01.jul.2020. <http://www.bresserpereira.org.br/articles/766democ.htm>

BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BROWN, Wendy. American Nightmare: Neoliberalism, Neoconservatism and De-democratization. *Political Theory*, Vol. 34, No. 6 (Dec., 2006), pp. 690-714.

BROWN, Wendy. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997.

BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. t. III. 10. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa; MEYER, Emilio Peluso Neder; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; BENVINDO, Juliano Zaiden; PAIXÃO, Cristiano. *Why Replacing the Brazilian Constitution Is Not a Good Idea: A Response to Professor Bruce Ackerman*, Int'l J. Const. L. Blog, Jul. 28, 2020, at: <http://www.iconnectblog.com/2020/07/why-replacing-the-brazilianconstitution->

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decisão da Presidência – processo de impeachment contra Dilma Vana Rousseff*. Deputado Eduardo Cunha (PMDB).. 02.dez.2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_ASSI_NADA.pdf. Acesso em 15.jul.2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães*. Data: 05.out.1988.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer do Deputado Jovair Arantes – Relator*. Processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 06.abr.2016.

CANDIDO, Antonio. Dialética da Malandragem. *Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros*, (8), 67-89.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARMO, Marcia. Brasileiros são os que menos confiam em democracia na América Latina, diz pesquisa. *BBC*. Publicado em 27.out.2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41780226>. Acesso em 03.jan.2020.

CARTA CAPITAL. *A bancada BBB domina o Congresso*. Rodrigo Martins. 14/abr/2015. <https://www.cartacapital.com.br/revista/844/bbb-no-congresso-1092.html>. Acesso em 24.set.2017.

CASARA, Rubens R.R.. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASIMIRO, Ligia Maria Melo de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo: a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 109-130, out./dez. 2007.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Tradução de Joana Angélica D'Ávila Macedo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, Felipe Araújo. Precisamos falar sobre o (neo)conservadorismo no Brasil. *Justificando*. Publicado em 06.nov.2018. Disponível em: <https://www.justificando.com/2018/11/06/precisamos-falar-sobre-o-neoconservadorismo-no-brasil/>. Acesso em 19.jul.2020.

CASTRO, José Roberto. Na Paulista, movimentos populares pedem reforma política. *Estadão*. Publicado em 04.nov.2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,na-paulista-movimentos-populares-pedem-reforma-politica,1587992.amp>. Acesso em 07.jan.2020.

CASTRO, Leonardo Aires de. A crise da democracia anunciada: Brasil entre o déficit democrático, a democracia do público e a crise democrática. *Revista Teoria & Pesquisa*, v. 27, n. 2, 2018, p. 1-25.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de. Constitucionalismo e Democracia – soberania e poder constituinte. *Revista Direito GV*, São Paulo, 6(1), p. 159-174, jan.-jun. 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião; VELASCO E CRUZ, André. *As direitas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. Legitimidade do Poder de Reforma Constitucional. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Perspectivas do Direito Público*. Estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 153-174.

CONJUR. Pedaladas fiscais do Plano Safra não são crime, diz parecer do MPF. *Conjur*. Publicado em 15.jul.2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-15/pedaladas-fiscais-plano-safra-nao-sao-crime-mpf>. Acesso em 01.jul.2020.

CONJUR. *Veja como ficará o perfil da Câmara dos Deputados a partir de 2015*. Publicado em 07.out.2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-out-07/veja-ficara-perfil-camara-deputados-2015>. Acesso em 15.jul.2020.

COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. (org.) *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 95-198. p. 96

COSTAS, Ruth. O legado dos 13 anos do PT no poder em seis indicadores internacionais. *BBC Brasil*. Publicado em 13.mai.2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160505_legado_pt_ru. Acesso em 10.jul.2020.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Discursividade e retórica: uma mirada na austeridade à brasileira. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 74-85.

COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei 9.784/1999). *Revista de Direito Administrativo*, n. 237, jul.-set. 2004, p. 271-315.

COZERO, Paula. Estado gerencial e reforma trabalhista: a racionalidade neoliberal no discurso da Câmara. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 129-142.

CRESPO, Regina; MEIRELES, Monika. Brasil 2018: réquiem de la democracia. *Memoria – Revista de Crítica Militante*. Publicado em 10.dez.2018. Disponível em: <http://revistamemoria.mx/?p=2403>. Acesso em 10.jul.2020.

CRETELLA JUNIOR, José. *Do impeachment no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

CUNHA, Luciana Gross; MACHADO, Marta R. de Assis. Under Pressure but Crucial: The Brazilian Supreme Court under Bolsonaro. *Symposium – The Brazilian Supreme Court and the Protection of Democracy in the Age of Populism*. Publicado em 27.jun.2019. Disponível em: <http://www.icconnectblog.com/2019/06/symposium-the-brazilian-supreme-court-and-the-protection-of-democracy-in-the-age-of-populism-under-pressure-but-crucial-the-brazilian-supreme-court-under-bolsonaro/>. Acesso em 03.jan.2020.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Adilson de Abreu. Crime de Responsabilidade do Presidente da República – Viabilidade jurídica do processo – Exercício da função por oito anos – Acusação de ação ou omissão culposa – Garantia do devido processo legal. *Parecer*. Publicado em 27.abr.2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-iasp-adilson-dallari-possivel.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Opinião Jurídica*. Publicado em 28.set.2015. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/parecer-de-dalmo-de-abreu-dallari-contra-o-impeachment-de-dilma-07102015>. Acesso em 22.jul.2020.

DALY, Tom Gerald. Populism, Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. *14th International Human Rights Researchers' Workshop: 'Democratic Backsliding and Human Rights Law and Ethics of Human Rights (LEHR) journal*, 2-3 January 2019.

DEASON, Claire Bernice, Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform (May 5, 2009). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1399582> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1399582>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, Cibele Fernandes. Mutação constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*. Volume 1. Teoria da constituição e direitos fundamentais. pp. 61-79. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DICIONÁRIO MICHAELIS. *Desnaturação*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=desnatura%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 01.ago.2020.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. vol. J-P.

DUNLAP JR., Charles. Lawfare Today: A Perspective. *Yale Journal of International Affairs*, 2008.

DURAN GIL, Aldo. Elementos para uma análise marxista da instabilidade política no Estado burguês. *Cadernos Cemarx*, v. 01, p. 87-99, 2006.

DWORKIN, Ronald. A Kind of Coup. *The New York Review of Books*, 17.dez.1998. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 01.jul.2020.

DWORKIN, Ronald. The Wounded Constitution. *The New York Review Books*. Publicado em 18.fev.1999. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/03/18/the-wounded-constitution/>. Acesso em 03.jul.2020.

EL PAÍS. *Congresso Nacional se enche de representantes ultraconservadores*. Talita Bedinelli. 08/out/2014. https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/08/politica/1412729853_844912.html. Acesso em 24.09.2017.

EL PAÍS. *Ditadura militar: quem pede a volta sabe o que é?*. Publicado em 01.abr.2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/01/opinion/1427860120_903017.html. Acesso em 07.jan.2020.

ELSTER, Jon. *Ulysses and the sirens: studies in rationality and irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

ESTADÃO. *Relembre as propostas de campanha de Jair Bolsonaro*. Publicado em 30.out.2018. Acesso em 20.dez.2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,relembre-as-propostas-de-campanha-de-jair-bolsonaro,70002574615>

FALCÃO, Joaquim. Medo levou Eduardo Cunha a iniciar *impeachment* contra Dilma Rousseff. In: *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 37-38.

FALCÃO, Joaquim. O quebra-cabeça do impedimento. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 32-33.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. Parecer apresentado, início do jogo. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 90-91.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Tradução de Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del Estado de Derecho. Tradução: Pilar Allegue. In: CARBONELL, Miguel (Ed.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003, p. 13-29.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERRAZ, Anna Cândida Cunha da. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, a. 2, n. 5, out-dez, 1993.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição [recurso eletrônico]: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. 2. ed. Osasco: EdIFIEO, 2015.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Patrícia. Bolsonaro mente ao dizer que Haddad criou ‘kit gay’. *El País*. Publicado em 13.out.2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/12/politica/1539356381_052616.html. Acesso em 02.ago.2020.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitucionalismo: experiencias históricas y tendencias actuales*. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

FISHKIN, Joseph; POZEN, David. Assymmetric Constitutional Hardball. *Columbia Law Review*. Vol. 118:915.

FOLHA DIGITAL. *Ministério de Temer deve ser o primeiro sem mulheres desde Geisel*. Thais Arbex; Thais Bilenky. 12/mai/2017. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770420-ministeriado-de-temer-deve-ser-o-primeiro-sem-mulheres-desde-geisel.shtml>. Acesso em 24.set.2017.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da motivação no direito administrativo. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/124/edicao-1/principio-da-motivacao-no-direito-administrativo>. Acesso em 02.jul.2020.

FRAUDORFER, Markus. Dilma Rousseff and the Impeachment Process: Questions of Power and Influence. *Verfassungsblog*. Publicado em 21.abr.2016. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/dilma-rousseff-and-the-impeachment-process-questions-of-power-and-influence/>. Acesso em 03.jul.2020.

FREITAS, Luiz Eduardo. A velha crise da democracia. *Capivara*. Disponível em: <https://www.revistacapivara.com/a-velha-crise-da-democracia>. Acesso em 20.jul.2020.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: The Free Press, 1992.

FUNDAÇÃO ULYSSES. *Ponte para o Futuro*. Publicado em 29.ouy.2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em 08.jul.2020.

GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes*. Disponível em: https://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Constitucionalismo_atinoamericano.pdf. Acesso em 01.out.2020.

GERALDES, Elen C.; RAMOS, Tânia R. O.; SILVA, Juliano D. da; MACHADO, Liliane M. M.; NEGRINI, Vanessa (Org.). *Mídia, Misoginia e Golpe*. Brasília: FAC-UnB, 2016.

G1. *Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma*. Publicado em 07.dez.2015. Disponível em:

G1. *Veja os deputados federais eleitos por estado e como ficam as bancadas*. Publicado em 06.out.2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/veja-os-deputados-federais-eleitos-por-estado.html>. Acesso em 15.jul.2020.

GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 65-91, out./dez. 2017.

GERHARDT, Michael J., "Putting the Law of Impeachment in Perspective" (1999). *Faculty Publications*. 975. <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/975>

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018.

GITIRANA, Julia Helioro Souza; KREUZ, Leticia Regina Camargo. Ministras de Estado: uma análise prosopográfica das mulheres nos cargos máximos da República de 1985 a 2019. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 43, p. 245-266, ago. 2020.

GOIS, Fábio. PSDB pede ao TSE auditoria no sistema de apuração de votos. *Congresso em Foco*. Publicado em 31.out.2014. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/psdb-pede-ao-tse-auditoria-no-sistema-de-apuracao-de-votos/>. Acesso em 07.jan.2020.

GOMES, Rodrigo. Diferentes tendências conservadoras encontram-se na Paulista. *Rede Brasil Atual*. Publicado em 16.ago.2015. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2015/08/diferentes-tendencias-conservadoras-se-encontram-na-paulista-4531/>. Acesso em 07.jan.2020.

GONÇALVES; Carolina; MELO, Karine. Senado aprova impeachment e Dilma é afastada definitivamente da Presidência. *EBC Agência Brasil*. Publicado em 31.08.2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/senado-aprova-impeachment-e-dilma-e-afastada-definitivamente-da-presidencia>. Acesso em 07.jan.2020.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 45, n. 178, abr./jun. 2008, pp. 105-129.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist*. The Gideon Edition. Indianapolis: Liberty Fund, 2001 [1788]. p. 337.

HARTMANN, Ivar A. O Supremo deve barrar o *impeachment*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 92-93.

HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Orford University Press, 2005.

HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1991.

HESSE, Konrad. *Escritos de derecho constitucional: selección*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

HOLMES, Stephen. Loyalty in Adversity. In: JOHNSTON, David; URBINATI, Nadia; VERGARA, Camila. *Machiavelli on Liberty and Conflict*. Chicago: University of Chicago Press, 2017.

ISSACHAROFF, Samuel. Constitutional Courts and Consolidated Power. *American Journal of Comparative Law*. Vol. 62, No. 3 (SUMMER 2014), pp. 585-612.

JARDIM, Afrânio Silva. O significado técnico da expressão “julgamento jurídico e político” do *impeachment* do Presidente da República. In: PRONER, C.; CITTADINO, G.; TENENBAUM, M.; RAMOS FILHO, W. *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal Editora, 2016. pp. 18-20.

JELLINEK, George. *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991 [1906].

JUNGSMANN, Mariana. Dilma será afastada do cargo por até 180 dias; Temer assume presidência. *EBC Agência Brasil*. Publicado em 12.maio.2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/dilma-sera-afastada-do-cargo-por-ate-180-dias-temer-assume-presidencia>. Acesso em 07.jan.2020.

JUSTIFICANDO. Lawfare representa o uso indevido dos recursos jurídicos para fins de perseguição política. *Justificando entrevista Cristiano Zanin*. Disponível em: <http://www.justificando.com/2016/11/17/lawfare-representa-o-uso-indevido-dos-recursos-juridicos-para-fins-de-perseguiacao-politica/>. Acesso em 07.jan.2020.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Impeachment, créditos adicionais do governo federal e o processo decisório orçamentário: um novo dilema para o direito e para a política? *Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil*, v. 62, n. 3, p. 323-347, set./dez. 2017. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/56181>>. Acesso em: 01.jul.2020.

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova* [online]. 2019, n. 108, pp.157-176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452019000300157&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01.jul.2020.

KREUZ, Leticia R. C. *Domínio do corpo: o aborto entre leis e juízes*. Curitiba: Íthala, 2018.

KUBLISCKAS, Wellington Márcio. *Emendas e Mutações Constitucionais: análise dos mecanismos de alteração formal e informal da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Atlas, 2009.

KUMM, Mattias. How populist authoritarian nationalism threatens constitutionalism or: Why constitutional resilience is a key issue of our time. *Verfassungsblog*. Publicado em 06.dez.2018. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/how-populist-authoritarian->

nationalism-threatens-constitutionalism-or-why-constitutional-resilience-is-a-key-issue-of-our-time/. Acesso em 03.jul.2020.

LABI. *A influência do machismo no impeachment da presidenta Dilma é tema de pesquisa na UFSCar*. Disponível em: <http://www.labi.ufscar.br/2017/03/08/a-influencia-do-machismo-no-impeachment-da-presidenta-dilma-e-tema-de-pesquisa-na-ufscar/>. Acesso em 24.set.2017.

LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro: de Reagan a Bolsonaro*. Porto Alegre: Zouk, 2019.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. *University of California, Davis*. Vol. 47: 189-260.

LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição?* São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 2000 [1933/1862].

LE BON, Gustav. *Psicologia das multidões*. Tradução de Ivone Moura Delraux. Edições Roger Delraux, 1980 [1895].

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. Os efeitos da renúncia no impeachment. *Interesse Público* –IP, Belo Horizonte, ano 14, n.76, nov./dez. 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=83958>.

LEVINSON, Sanford; BALKIN, Jack. Constitutional crises. 157 *University of Pennsylvania Law Review* 707.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Não há elementos jurídicos para a admissão de impeachment de Dilma. *Empório do Direito*. Publicado em 12.jan.2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/nao-ha-elementos-juridicos-para-a-admissao-de-impeachment-de-dilma>. Acesso em 18.jul.2020.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOCKE, John. *Segundo tratado o sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil* / John Locke ; introdução de J.W. Gough ; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis: Vozes, 1994.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights. *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 3 (Jun., 1937), pp. 417-432.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

LORENZETTO, Bruno Meneses. O impeachment: estrutura, função e natureza. *Revista Jurídica Direito e Paz*, São Paulo, Lorena, a. IX, n. 37, p. 134-153, 2º semestre, 2017.

MACEDO, Joaquim Manoel. *A carteira do meu tio*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001 [1867]. p. 19.

MACKLEM, Patrick, Militant Democracy, Legal Pluralism, and the Paradox of Self-Determination (April 2005). U Toronto, *Legal Studies Research Paper* No. 05-03. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=702465> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.702465>

MAFFINI, Rafael. Princípio da proteção da confiança legítima. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/120/edicao-1/principio-da-protecao-da-confianca-legitima>. Acesso em 18.jul.2020.

MAISONNAVE, Fabiano. Redução da desigualdade no Brasil estagnou, diz estudo da Oxfam. *Folha de S. Paulo*. Publicado em 26.nov.2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/reducao-da-desigualdade-no-brasil-estagnou-diz-estudo-da-oxfam.shtml>. Acesso em 10.jul.2020.

MARCELINO, Daniel; MELLO, Fernando. Antipetismo aumenta apoio a Bolsonaro em 7 vezes, mostra pesquisa. *Jota*. Publicado em 20.nov.2019. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/dados/aprovacao-dos-presidentes/antipetismo-aumenta-apoio-a-bolsonaro-em-7-vezes-mostra-pesquisa-jota-20112019. Acesso em 07.jan.2020.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, set. 2004.

MARTINS, Fernando; ÉBOLI, Evandro. Por que o eleitor de Bolsonaro é tão fiel? Com a palavra, o próprio eleitor. *Gazeta do Povo*. Publicado em 17.09.2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/por-que-o-eleitor-de-bolsonaro-e-tao-fiel-com-a-palavra-o-proprio-eleitor-4m1yimyqh3soyek05g71g3cb2/>. Acesso em 03.jan.2020.

MARTINS, Helena. Mais conservador, Congresso eleito pode limitar avanços em direitos humanos. *Agência Brasil*. Publicado em 09.out.2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-10/mais-conservador-congresso-eleito-pode-limitar-avancos-em-direitos-humanos>. Acesso em 15.jul.2020.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O Impeachment na Constituição de 1988*. Belém: Edições CEJUP, 1992, p. 32.

MARTINS, Ives Gandra. Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade – inteligência dos §§ 5º e 6º do art. 37 da CF – improbidade administrativa por culpa ou dolo – disciplina jurídica do “impeachment” presidencial (artigo 85 inciso V da CF) – *Parecer*. Publicado em 26.jan.2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-ives-gandra-impeachment.pdf>. Acesso em 22.jul.2020.

MARTINS-COSTA, Judith. A proteção da legítima confiança nas relações obrigacionais entre a administração e os particulares. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, v. 22, p. 236.

MARTINS-COSTA. *Princípio da confiança legítima e princípio da boa-fé objetiva*: termo de compromisso de cessação (TCC) ajustado com o CADE. Critérios de interpretação contratual: os “sistemas de referência extracontratuais” (“circunstâncias do caso”) e sua função no quadro semântico da conduta devida: princípio da unidade ou coerência hermenêutica e “usos do tráfego”: adimplemento contratual. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 96.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. *Conjur*. Publicado em 25.jul.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/opiniao-artigo-22-lindb-direito-administrativo-sancionador#:~:text=Disp%C3%B5e%20o%20texto%20normativo%20que,preju%C3%ADzo%20dos%20direitos%20dos%20administrados%E2%80%9D>. Acesso em 01.out.2020.

MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima. In: ÁVILA, Humberto (Org.). *Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Ligia Maria Silva de. Segurança jurídica: fundamento do Estado de Direito. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 25, p. 133-144, jul./set. 2006

MELO, Lígia Maria Silva de. Segurança jurídica: fundamentos do Estado de Direito. *Raízes jurídicas*, Curitiba, v.1, n.1, p. 149-158, jul./dez. 2005.

MENDES, Conrado Hübner; BENVINDO, Juliano Zaiden. Introduction: *The Brazilian Supreme Court and the Protection of Democracy in the Age of Populism*. Publicado em 26.jun.2019. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2019/06/symposium-introduction-the-brazilian-supreme-court-and-the-protection-of-democracy-in-the-age-of-populism/>. Acesso em 03.01.2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDONÇA, Heloisa. Intervenção federal: um conveniente impedimento da reforma da Previdência. *El País*. Publicado em 17.fev.2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518802306_130926.html. Acesso em 10.ago.2020.

MENEZES, Monique. O papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização das agências reguladoras: abdicação ou delegação de poderes?. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.6, n.3, p. 29-52, set.-dez. 2012.

MERRIAM-WEBSTER. *Hardball*. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/hardball>. Acesso em 18.jul.2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia fraturada: o golpe, os limites do arranjo concorrencial e a perplexidade da ciência política. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia(Org.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre: Zouk, 2017.

MIGUEL, Luís Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Editora Expressão Popular, 2019. p. 94.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Procedimento Investigatório Criminal Nº 1.16.000.001686/2015-25*. Despacho de Arquivamento Parcial. Relator: Ivan Cláudio Marx. Publicado em: 08.jul.2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/bndes-pedalada-juros-mp-parecer.pdf>. Acesso em 01.jul.2020.

MIRANDA, Gabriel Medeiros de. REBELLO, Ana Beatriz Ferreira. O Controle Judicial do Impeachment: Dilemas e a Experiência Brasileira. *Revista de Direito Público*, Edição Especial, 247-278, 2019.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 411 e p. 414.

MOHALLEM, Michael. Dilma Rousseff já é inelegível? As contas, o TCU e o impeachment. *Jota*. Publicado em 23.out. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/Helm2E>. Acesso em 22.jul.2020.

MONTEIRO, Alessandra Pearce de Carvalho. *Democracia Militante na Atualidade: o banimento dos novos partidos políticos antidemocráticos na Europa*. Dissertação (Especialização) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

MÜLLER, Jan-Werner. Populistas. As causas da eleição de Trump – e o que ele pode fazer na presidência. *Piauí*. jan./2017. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/populistas/>. Acesso em 01.set.2020.

NIESEN, Peter. “Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Three Paradigms for Banning Political Parties.” *German Law Journal* 3, n. 7 (2002). §15.

NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra, 2004.

NUNES, Daniel Capecchi. O desmembramento da Constituição de 1988: constitucionalismo abusivo e fim do ciclo político democrático. *Revista Publicum*, Rio de Janeiro, v. 4, Edição Comemorativa, 2018, p. 37-62.

O GLOBO. *Falta de mulheres e de negros em Ministério de Temer é criticada*. Aline Macedo. 12/jun/2016. <https://oglobo.globo.com/brasil/falta-de-mulheres-de-negros-em-ministerio-de-temer-criticada-19293761>. Acesso em 24.09.2017.

ODILA, Fernanda. 5 anos depois, o que aconteceu com as reivindicações dos protestos que pararam o Brasil em junho de 2013?. *BBC News Brasil em Londres*. Publicado em 09.jun.2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44353703>. Acesso em 03.jan.2020.

OLIVEIRA, Cristina Godoy Bernardo de.; GODOY, Rafael Meira. Opinião pública e impeachment: proximidade ou distanciamento? *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 148 – 172, set./dez. 2016.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 42.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo*. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

OLIVEIRA, Vitor; COSTA FILHO, João Ricardo. A agenda liberal sob o conservadorismo: reformas no Governo Bolsonaro. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 19, p. 125-137, 2019.

PAIXÃO, Cristiano. 2018. 30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988. *Jota*, 3 maio. Disponível em: <http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988-03052018>. Acesso em: 01.jul.2020.

PAIXÃO, Cristiano. A reforma desconstituente: terceirização generalizada. *O golpe de 2016 e a reforma trabalhista: narrativas de resistência*. In: RAMOS, Gustavo Teixeira et al. (coords.). — Bauru: Canal 6, 2017. p. 67-68.

PAIXÃO, Cristiano. Reforma trabalhista e direito de greve no Brasil. *Jota*. Publicado em 27.jul.2016. Disponível em: www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-trabalhista-e-direito-de-greve-no-brasil-27072016. Acesso em 21.jul.2020.

PAUPERIO, Machado A. Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 17, n. 67, jul./set., 1980. p.112.

PEREIRA, Thomaz. Quais os poderes de Eduardo Cunha no *impeachment*. In: *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz (ORG). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. pp. 85-87.

PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck. Intervenção Militar é Golpe: é só ler a Constituição. *Jota*. Publicado em 02.jun.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/intervencao-militar-e-golpe-e-so-ler-a-constituicao-02062020>. Acesso em 20.jul.2020.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 142. abr./jun. 1999, pp. 297-306.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Edição do Kindle.

PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, 2017. pp. 603-621.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores Juízes: Impeachment na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2017.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. 2009. Democratic Constitutionalism. In: BALKIN, J. M.; SIEGEL, R. B. *The Constitution in 2020*. Oxford: Oxford University Press. p. 25-34.

PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em Nome do Pai: Justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 33, n. 96, 2018, pp. 1-22.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabello. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública*, vol. 4, n. 2, Novembro 2017, pp. 220-245.

RAKOVE, Jack N. Statement on the Background of Impeachment. *The George Washington Law Review*. v. 67, n. 3, 1999.

RESENDE, Pâmela de Almeida. Da abertura lenta, gradual e segura à anistia ampla, geral e irrestrita: a lógica do dissenso na transição para a democracia. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 2, n. 2, pp. 36-46.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; PINHEIRO, Shirley da Costa. Reforma trabalhista, desigualdade e desenvolvimento. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 3, p. 81-104, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/59213>. Acesso em 22.jul.2020.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *A ilegitimidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff à luz do direito financeiro brasileiro*. Disponível em: https://www.academia.edu/38329408/A_ilegitimidade_do_impeachment_da_Presidente_Dilma_Rousseff_%C3%A0_Luz_do_Direito_Financeiro_Brasileiro. Acesso em 01.jul.2020.

ROCHA, Camila. “Imposto é Roubo!” A Formação de um Contrapúblico ultraliberal e os Protestos Pró-Impeachment de Dilma Rousseff. *DADOS*, Rio de Janeiro, vol.62(3): 2019. p. 1-42.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Constituição e Constitucionalidade*. Belo Horizonte: Editora Lê, 1991.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, a. 30, n. 120, pp. 159-185, out-dez, 1993.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 70.

ROCHA, Diones Domes da; MARCELINO, Gilemo Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos. *Neoconstitucionalismo e Legalidade Administrativa*: a juridicidade administrativa e sua relação com os direitos fundamentais. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, (63), 2008.

ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte, 2016.

ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ROZNAI, Yaniv; BRANDES, Tamar Hostovsky. *Democratic Erosion, Populist Constitutionalism and the Unconstitutional Constitutional Amendments Doctrine*. (May 26, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3394412> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3394412>.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 35-56, mai./ago. 2018.

SAID, José Luis. Seguridad jurídica, derechos y necesidades. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n. 34, out./dez. 2008. p. 18.

SALDANHA, Nelson. *O que é o poder legislativo?*. 2ª. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

SALGADO, Eneida Desiree. A series of unfortunate events or some kind of karma? 2018 election and Brazil's persistent conservative alignment. W. Peltason Center for the Study of Democracy – UCI.

SALGADO, Eneida Desiree. A series of unfortunate events or some kind of karma? 2018 election and Brazil's persistent conservative alignment. W. Peltason Center for the Study of Democracy – UCI.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. *Diário de um governo interino*. Curitiba: Ithala, 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. *ÍNDICE DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA* – uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros. Relatório apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas,

relativo à pesquisa pós-doutoral em Ciência Política. Orientador: Prof. Dr. Adriano Codato. Curitiba, 2019.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 117, pp. 193-217, jul./dez. 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 217.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR – Orientador: Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho. 345p. 2010.

SANTANO, Ana Cláudia. *Candidaturas Independentes*. Curitiba: Ithala, 2018.

SANTANO, Ana Cláudia. Estamos preparados para a adoção de candidaturas avulsas no Brasil?. *Conjur*. Publicado em 18.ago.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-18/ana-claudia-santano-estamos-preparados-candidaturas-avulsas>. Acesso em 08.jul.2020.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Representação, parlamento, democracia. In: SILVA, Raul Mendes; BRIGAGÃO, Clóvis (Org.). *História do Poder Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Multimídia, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 32, outubro/novembro/dezembro de 2012. Disponível em: Acesso em 20.jun.2020.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85:545. p. 545-583.

SCHEPPELE, Kim Lane. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. *German Law Journal* (2019), 20, pp. 314-331.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia. O beabá do populismo. *Nexo*. Publicado em 09.set.2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2019/O-beab%C3%A1-do-populismo>. Acesso em 20.dez.2019.

SENADO FEDERAL. *Parecer do Senador Antonio Anastasia – Relator*. Processo de *impeachment* contra a Presidenta Dilma Rousseff. Data: 02.ago.2016.

SERAU JUNIOR, Marco Aurelio. Reforma previdenciária como precarização trabalhista - precarização trabalhista como reforma previdenciária. In: MELLO, Lawrence Estivalet;

CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 172-181.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Impeachment. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>.

SEVERO, Valdete Souto. Fim da contribuição sindical é Cavalo de Troia para trabalhadores. *Carta Capital*. Publicado em 08.mar.2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaofim-da-contribuicao-sindical-e-cavalo-de-troia-para-trabalhadores/>. Acesso em 02.ago.2020.

SILVA, Fabrício Pereira. A tradição do pensamento político na nova hegemonia das direitas: algumas questões preliminares. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.10, n.1, p.46-53, abril 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVEIRA, Emerson José Sena da; MANDUCA, Vinicius; Manduca; REIS, Marcos Vinicius de Freitas. Carismáticos, Política e Conservadorismo Social. *Religare*, v.16, n.1, agosto de 2019, p.170-206.

SOUSA, Fernando José Pires de. Nova (im)previdência sob domínio das corporações financeiras. In: MELLO, Lawrence Estivalet; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (ORG). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue Ltda, 2019. pp. 210-229

SOUTO MAIOR, Nívea M. S. . A Disputa da Narrativa Conservadora na Reforma Trabalhista. *SER Social* (Online) , v. 21, pp. 321-337, 2019.

STEINMETZ, Wilson. Segurança jurídica hoje: princípio da proteção da confiança. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*. Volume 1. Teoria da constituição e direitos fundamentais. pp. 305-315. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. Se Supremo deve obedecer à voz das ruas, qual é o valor da Constituição?. *Conjur*. Publicado em 28.abr.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-28/observatorio-constitucional-stf-obedecer-voz-ruas-qual-valor-constituicao>. Acesso em 19.jul.2020.

STRECK, Lênio; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade.. O Brasil, o jurista Ackerman e a lição de Platão em Siracusa. *Conjur*. Publicado em 15.jul.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-15/streck-cattoni-brasil-ackerman-licao-platao-siracusa>. Acesso em 01.ago.2020.

SUL 21. *Único país sem mulheres ministras na América Latina, Brasil ‘desaparece’ de ranking*. 05/jun/2016. <https://www.sul21.com.br/jornal/unico-pais-sem-mulheres-ministras-na-america-latina-brasil-desaparece-de-ranking/>. Acesso em 24.09.2017.

SUNSTEIN, Cass R. *Radicals in robes: why extreme right-wing courts are wrong for America*. New York: Basic Books, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 378 MC/DF. Rel. Min. Edson Fachin, j. 17.12.2015, *DJE* 08.03.2016.

THE FOUNDERS' CONSTITUTION. v. 1. Chicago: The University of Chicago Press, 2000. Disponível em: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html>. Acesso em 16.jul.2020.

TODOROV, Tzvetan. *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2012.

TOMELIN, Georgio. *O Estado jurislador*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2461/2015 – Plenário. Contas do Presidente da República. Processo: 005.335/2015-9. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. p. 579. Data: 07.out.2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2461/2015 – Plenário. Contas do Presidente da República. Processo: 005.335/2015-9. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. p. 579. Data: 07.out.2015.

TUSHNET, Mark. Authoritarian constitutionalism. *Cornell Law Review*, Volume 100, Issue 2, January 2015. p. 391-461.

TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. *37 J. Marshall L. Rev.* 523-553 (2004).

UOL. *Ministro de Temer justifica ausência de mulheres no governo: "não foi possível"*. Felipe Amorim; Leandro Prazeres; Ricardo Marchesan. 13/mai/2016. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/13/ministerio-sem-mulheres-no-governo-temer.htm>. Acesso em 24.09.2017.

URBINATI, Nadia. "Unpolitical Democracy." *Political Theory*, vol. 38, no. 1, 2010, pp. 65–92. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/25655533. Accessed 8 Sept. 2020.

VALIATI, Thiago Priess. *Segurança Jurídica e Infraestrutura: a segurança jurídica como dever dos poderes públicos e como direito dos agentes econômicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

VALIM, Rafael. *O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.

VECHIATTI, P. R. I.; BAHIA, A. G. M. F.; CATTONI DE OLIVEIRA, M. A.; SILVA, D. B.; MEYER, E. P. N. Afinal, quem é o guardião da Constituição? Supremo Tribunal Federal reconhece que relatório do impeachment ultrapassa seu objeto constitucional, mas lava as mãos ao indeferir liminar nos MS 34.130 e 34.131. *Empório do Direito*, Florianópolis. Publicado em 15 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/afinal-quem-e-o-guardiao-da-constituicao-supremo-tribunal-federal-reconhece-que-relatorio-do-impeachment-ultrapassa-seu-objeto-constitucional-mas-lava-as-maos-ao-indeferir-a-liminar-nos-ms-34-130-e-34-131-por-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes-b>. Acesso em 18.jul.2020.

VELASCO, Clara. Dos 27 senadores eleitos, apenas 5 são mulheres. *GI*. Publicado em: 05.out.2020. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/dos-27-senadores-eleitos-apenas-5-sao-mulheres.html>. Acesso em 15. jul.2020.

VERDE SOBRINHO, Luis Lima; MORAES, Filomeno. Crime ou desconfiança: como cam os governos no presidencialismo brasileiro e no parlamentarismo. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-22. jan/jun., 2017.

VIEIRA, Bianka. 'Se subestimarem o perigo que vem de Bolsonaro, teremos um problema', diz professor de Harvard. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/se-subestimarem-o-perigo-que-vem-de-bolsonaro-teremos-um-problema-diz-professor-de-harvard.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de Direito. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/78/edicao-1/estado-de-direito>. Acesso em 02.jul.2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Legalismo autocrático: o que há de novo é uma tentativa de legitimar o arbítrio. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2019/05/legalismo-autocratico.shtml>. Publicado em 25.maio.2019. Acesso em 30.nov.2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Risco de legalismo autocrático. *Folha de S.Paulo*. Publicado em 17.ago.2019. Acesso em 03.01.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2019/08/risco-de-legalismo-autocratico.shtml>.

VILLAS-BÔAS, Alfredo Goes. Imaginário nacional e colonização simbólica: estética e política na transmissão tele-mediaticizada do *impeachment* de Dilma Rousseff. *Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, Salvador, 2017.

WEBER, Max. Os três tipos de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (Org.). *Weber*. 7 ed. São Paulo:

WEFFORT, Francisco. Novas democracias. Que democracias? *Lua Nova*, n.27, São Paulo, dez. 1992.

WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *II diritt omite: legge diritti, giustizia*. Torino: Einaudi, 1992.